

Osservatorio di Politica internazionale



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

La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna

Parte I
Il quadro politico interno e internazionale

Ottobre 2020

163

Approfondimenti

“La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna”

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

AUTORI

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

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

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

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

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

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

Francesca Celi (TOChina Hub e T.wai)

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

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

Enrico Fardella (Peking University e TOChina Hub)

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

Valeria Garbui (TOChina Hub)

Andrea Ghiselli (Fudan University e TOChina Hub)

Maria Grazia Giuffrida (TOChina Hub)

Elisa Giunipero (Università Cattolica di Milano)

Simona Grano (Università di Zurigo)

Emma Lupano (Università degli Studi di Cagliari)

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

Raimondo Neironi (T.wai)

Martina Poletti (TOChina Hub e T.wai)

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

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

Anastas Vangeli (T.wai)

Francesco Silvestri (Beijing Foreign Studies University e TOChina Hub)

Approfondimento

“LA CINA: SVILUPPI INTERNI, PROIEZIONE ESTERNA”

1. IL QUADRO POLITICO INTERNO E INTERNAZIONALE

- 1.1 Il profilo politico-istituzionale della RPC sotto Xi Jinping
- 1.2 Cina, multilateralismo e ordine internazionale
- 1.3 Le relazioni RPC - Unione Europea
- 1.4 La modernizzazione delle Forze armate cinesi
- 1.5 Le relazioni tra Repubblica Popolare Cinese e Taiwan
- 1.6 I rapporti tra Cina e Sud-Est asiatico

1. IL QUADRO POLITICO INTERNO E INTERNAZIONALE

1.1 Il profilo politico-istituzionale della RPC sotto Xi Jinping

Nel 2021 il Partito Comunista Cinese, dal 1949 detentore del monopolio del potere politico nella RPC, celebrerà il centenario dalla sua fondazione, avvenuta tra Shanghai e Jiaying nel luglio del 1921. Il primo congresso nazionale, che costituì il partito, riunì 13 delegati in rappresentanza di 57 membri, cui si aggiungevano due agenti del Comintern. Il Partito nasceva clandestinamente su ispirazione e con il supporto dell'Unione Sovietica in un paese indebolito, frammentato e disorientato dai disordini seguiti al collasso del sistema imperiale, dal successivo fallimento dell'esperimento elettorale del 1912-1913, dal tentativo di restaurazione monarchica del 1915 e - passaggio decisivo - dall'umiliazione patita dalla Cina (alleata delle potenze vincitrici) nei negoziati che avrebbero condotto alla firma del Trattato di Versailles nel 1919, evento scatenante del Movimento del 4 maggio a Pechino, a sua volta matrice delle spinte di rinnovamento culturale e politico di cui il PCC è filiazione diretta.¹

A distanza di un secolo, superati i 90 milioni di membri (Figura 1), il PCC è oggi una forza politica organizzata senza precedenti per dimensioni e capillarità, impegnata nel perseguimento di una forma di modernizzazione accelerata che consenta alla Cina di tracciare un percorso originale per raggiungere l'obiettivo che eluse l'originario mentore, l'URSS, facendo del paese un leader globale abilitato dalla prosperità della sua popolazione e dalla stabilità di un regime politico capace di concentrare e dispiegare il potenziale del sistema-Cina al servizio della grandezza nazionale. È questa l'essenza del "Sogno cinese", promosso nel lessico ufficiale del Partito sin dall'inizio del primo mandato di Xi Jinping quale Segretario Generale nel 2012 (Figura 2), e che è più opportuno intendere nei termini di "Sogno della nazione cinese". Rispetto al "sogno americano" qui lo slancio verso l'emancipazione e l'autonoma realizzazione personale è temperato dalla necessità che tutte le energie della società siano guidate dal Partito in direzioni coerenti con l'edificazione di una Cina ricca e forte, "un leader globale in termini di potenza nazionale e influenza internazionale" entro la metà del XXI secolo.²

Quello che fu un Partito dei contadini, degli operai e dei soldati rappresenta oggi "le esigenze di sviluppo delle forze produttive più avanzate, gli orientamenti della cultura più avanzata e gli interessi fondamentali della larga maggioranza della popolazione."³ La percentuale di professionisti, manager, imprenditori e ricercatori che popola le file del PCC è cresciuta esponenzialmente nel momento in cui l'apparato ideologico maoista del primo trentennio di vita della Repubblica Popolare (1949-1976) è stato subordinato alle esigenze di una performante macchina di Partito-Stato sviluppatista (1978-2017). Questo temerario processo di eugenetica identitaria del PCC prosegue oggi attraverso la mobilitazione selettiva di elementi della poliedrica tradizione storico-filosofica della Cina pre-moderna, anzitutto confuciana, per legittimare agli occhi della propria società e del mondo un'agenda di modernizzazione autoritaria autenticamente cinese.⁴ Ne emergono i tratti di un progetto politico inedito, un "leninismo

¹ Per un approfondimento si veda il volume 10, n. 2 di *OrizzonteCina*, "2019: ricostruire il passato, plasmare l'identità", <https://www.twai.it/journal/orizzontecina-10-2/>.

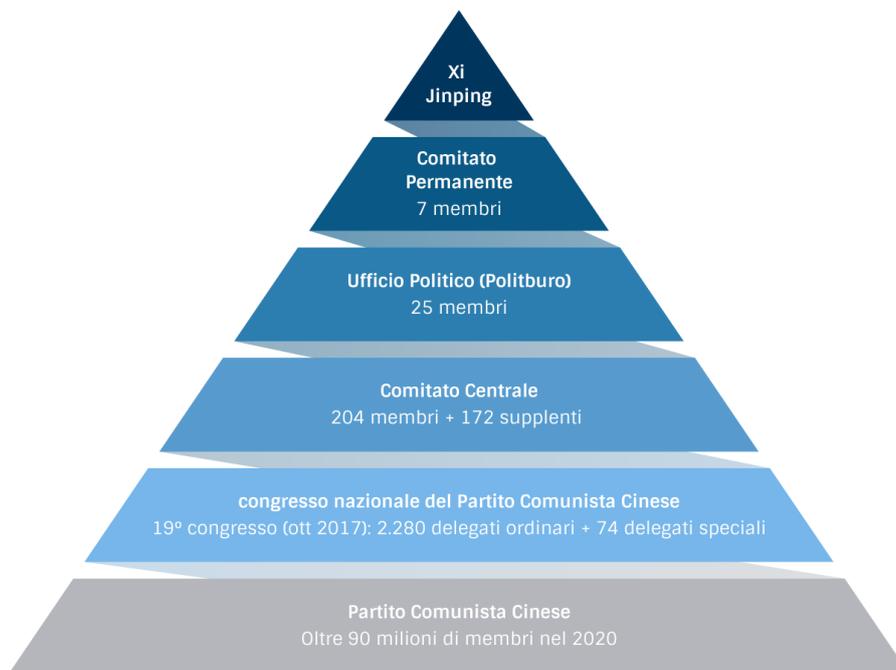
² Xi Jinping, "Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era", Relazione politica presentata in occasione del 19° congresso nazionale del Partito Comunista Cinese, 18 ottobre 2017, p. 25.

³ Marina Miranda (2002), Il Partito Comunista Cinese da "Partito rivoluzionario" a "Partito di governo", *Mondo Cinese*, 113, pp. 15-28.

⁴ Si veda Giovanni B. Andornino (2019), "Oltre la prudenza: il ritorno della Cina al centro delle dinamiche globali", in Giovanni Borgognone e Dino Carpanetto (a cura di), *Dalla caduta del Muro ai nuovi muri. Trasformazioni globali e scenari internazionali 1989-2018*, Torino: UTET Grandi Opere p. 201-223.

aumentato” che qualifica la “nuova era”⁵ verso cui la Cina è ufficialmente indirizzata. Riflessivo, flessibile, aperto ad arditi sincretismi ideologici e istituzionali, questo regime non sollecita altri paesi all'emulazione, ma esige il riconoscimento di piena legittimità al pari del modello democratico. È quindi nell'ambito dei valori e dei principi che si coglie il fronte più avanzato del revisionismo interpretato dalla Cina rispetto alla consolidata egemonia occidentale.

Figura 1. La struttura piramidale del potere nel Partito Comunista Cinese dopo il 19° congresso nazionale



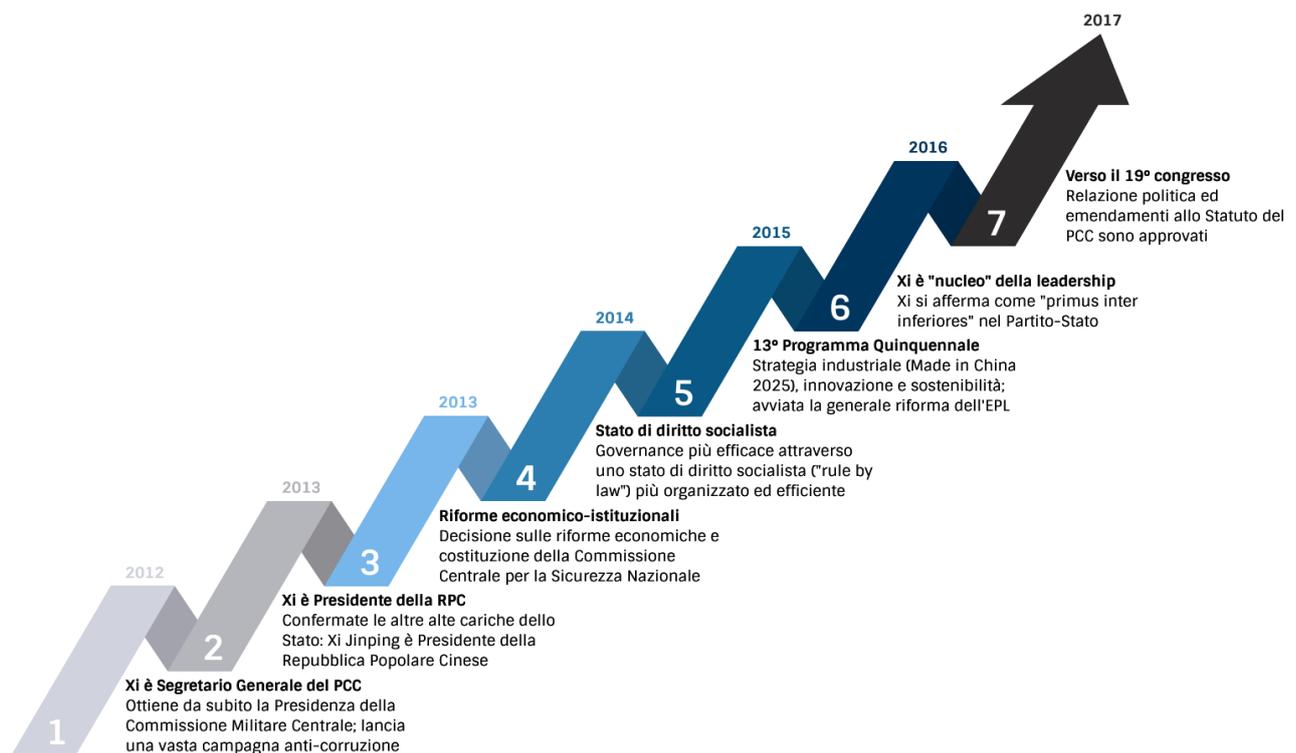
Vari osservatori hanno enfatizzato gli aspetti di discontinuità che la RPC sotto Xi Jinping ha messo in luce rispetto all'assetto precedente, risalente alla fine del totalitarismo maoista. Il successore di Mao quale “decisore di ultima istanza”, Deng Xiaoping, aveva in effetti introdotto correttivi importanti nella struttura del Partito-Stato, sistematizzando in particolare i meccanismi di successione al vertice: limiti d'età per l'accesso alle cariche apicali del Partito e conseguente pensionamento dei quadri dirigenti anziani, una nuova Costituzione (1982) che all'art. 79 fissava un massimo di due mandati per il Presidente della Repubblica Popolare, e una parziale formalizzazione e proceduralizzazione delle funzioni di governo. L'obiettivo strategico non era mitigare la natura autocratica del regime politico, ma rendere più prevedibile la distribuzione delle risorse politiche (ed economiche) all'interno della ristretta élite al vertice del PCC. Esposto a minori tensioni al proprio interno, un regime non democratico affronta in modo più incisivo le sfide dell'amministrazione del paese e delle relazioni internazionali: per il PCC i successi economici e tecnologici di Stati Uniti, Giappone e paesi europei erano da emulare tanto quanto i fallimenti politico-istituzionali di Unione Sovietica e Jugoslavia da rifuggire. Accolte con favore all'interno del Partito, con l'eccezione di una nutrita schiera di gerontocrati, queste innovazioni parvero a molti il preludio di una stagione di riforme politiche capaci di mitigare o addirittura superare il regime autocratico della RPC. Questa valutazione si basa su un equivoco di fondo:

⁵ In occasione del 19° congresso nazionale del PCC, tenutosi tra il 18 e il 24 ottobre 2017, Xi Jinping ha ottenuto l'inserimento nello Statuto del Partito del proprio contributo ideologico, denominato “Pensiero sul socialismo con caratteristiche cinesi per la nuova era”.

in uno dei suoi più importanti discorsi politici, nel marzo 1979, poco dopo aver consolidato la propria posizione al vertice del Partito-Stato, Deng Xiaoping ribadiva, infatti, “quattro principi cardinali” a fondamento delle riforme economiche e sociali in Cina: 1) preservare la via socialista, 2) preservare la dittatura del proletariato, 3) preservare la funzione di guida del Partito e 4) preservare l'ideologia fondata su marxismo-leninismo e pensiero di Mao. Stabilità politica e unità dello Stato – non rischiose avventure ispirate da prassi democratiche estranee alla cultura politica cinese – sono per Deng e per i suoi successori il prerequisito per modernizzazione, benessere materiale e potenza nazionale, i frutti più autentici del “socialismo con caratteristiche cinesi”. Questa impostazione di fondo non è mutata.

Pur nella continuità degli obiettivi, non si può tuttavia negare che la leadership di Xi Jinping abbia impresso un sostanziale cambio di passo nell'ottimizzazione della capacità di governance del Partito-Stato, compiendo scelte senza precedenti e dalle ramificazioni tuttora non interamente ricostruibili. Nel corso del suo primo mandato quale Segretario Generale, Presidente della Repubblica Popolare e Presidente della Commissione Militare Centrale (2012-2017), Xi ha trasformato la topografia burocratica del Partito-Stato, asserendo al contempo la propria diretta autorità su tutti i principali dossier di governo (Figura 2).

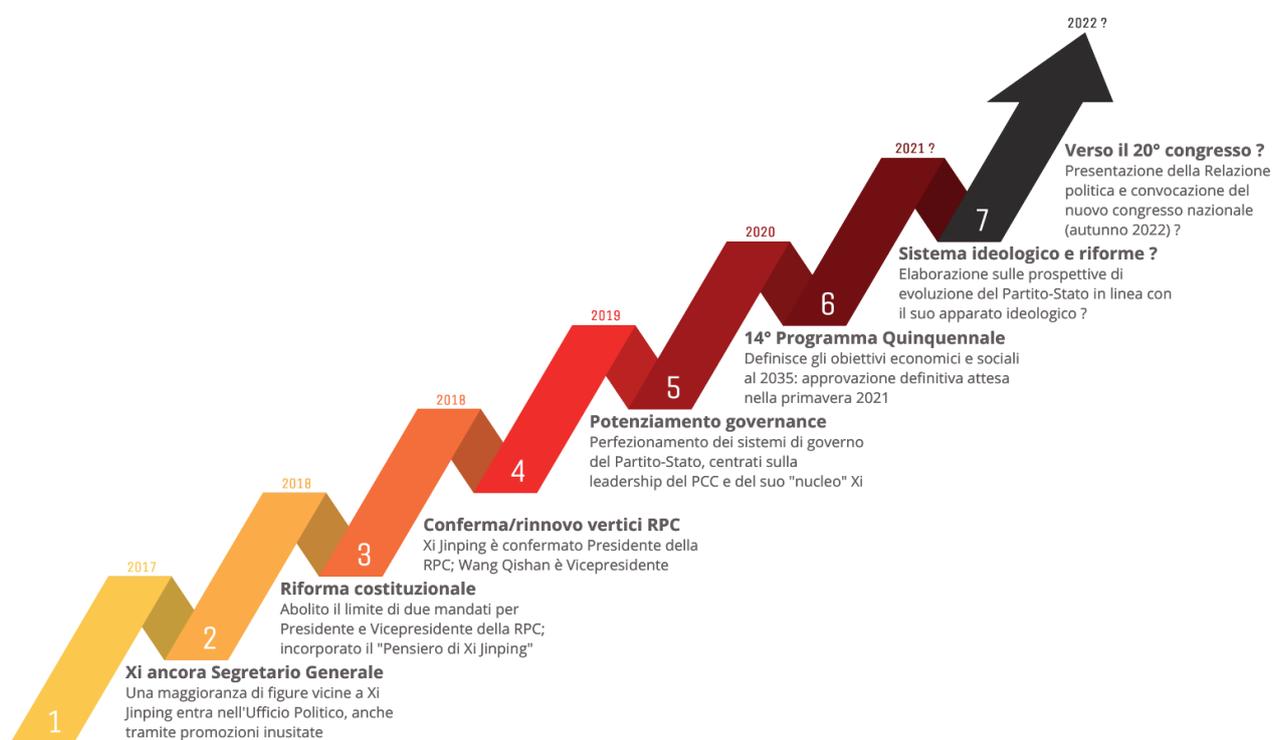
Figura 2. Principali snodi politici durante il primo mandato di Xi Jinping, secondo la scansione delle 7 sessioni plenarie del 18° Comitato Centrale del PCC



Il caso più eclatante riguarda la politica economica nazionale, tradizionalmente di competenza del Premier del Consiglio per gli Affari di Stato (l'esecutivo cinese), ruolo oggi ricoperto da Li Keqiang. Nel 2013 la regia delle politiche in questo ambito è stata avocata a un nuovo Gruppo Direttivo Ristretto Centrale del Partito incaricato del “complessivo approfondimento delle riforme” e presieduto personalmente da Xi. Consolidati equilibri all'interno del Partito sono stati travolti da un'aggressiva e

prolungata campagna anti-corrruzione, che ha portato all'inaudita incarcerazione di un ex membro del Comitato Permanente del Politburo, l'organo apicale del PCC composto dai più alti esponenti della nomenklatura, e dei due ex Vice Presidenti della Commissione Militare Centrale, gli ufficiali più alti in grado dell'Esercito Popolare di Liberazione. Al contempo, le Forze armate attraversano una ristrutturazione profonda (si veda la successiva sezione 1.3), che comprende anche la definitiva cessazione dallo svolgimento di attività a scopo di lucro, mentre è stata limitata l'autonomia di istituzioni che hanno storicamente servito da fucine dell'élite politica, come la Lega giovanile comunista e la Scuola centrale del Partito. L'inizio del secondo mandato ha portato interventi ancor più incisivi (Figura 3).

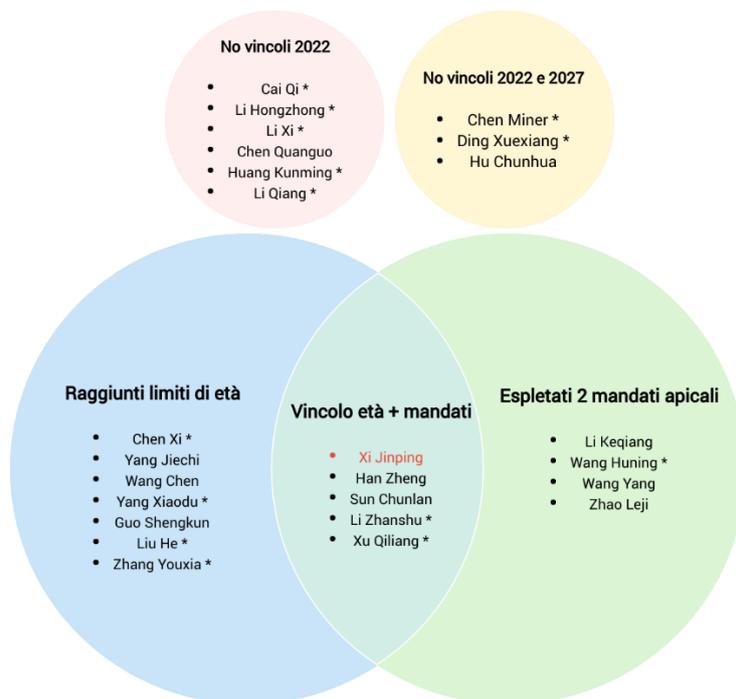
Figura 3. Principali snodi politici (effettivi e attesi) durante il secondo mandato di Xi Jinping, secondo la scansione delle previste 7 sessioni plenarie del 19° Comitato Centrale del PCC



Anzitutto la modifica costituzionale del marzo 2018: eliminando il limite del doppio mandato per il Presidente della RPC, essa incide sull'assetto istituzionale del paese e apre la strada ad almeno una seconda conferma di Xi ai vertici del Partito-Stato per il quinquennio 2022-2027, evento che non avrebbe precedenti nella storia della Cina post-maoista. L'assenza di vincoli formali di età per le altre due cariche ricoperte da Xi e la rottura della prassi secondo cui nel 2017 avrebbe dovuto essere indicato un "successore designato" corroborano l'ipotesi che la prevista transizione ai vertici nel 2022 sia ormai del tutto inverosimile. Appare, infatti, assai poco plausibile che in occasione del 20° congresso nazionale del Partito – previsto nell'autunno del 2022, salvo clamorose alterazioni della cadenza congressuale quinquennale – vi sia un avvicendamento di Xi Jinping alla leadership in assenza di un membro del Comitato Permanente del Politburo avente i necessari requisiti anagrafici. Questi sono dettati dalla cosiddetta "clausola di Li Ruihuan", norma non scritta che prevede l'impossibilità per i quadri apicali di Partito che siedono nel Politburo o nel suo Comitato Permanente di iniziare un nuovo mandato in tali posizioni una volta compiuto il 68° anno di età e/o espletati due mandati in tali posizioni. D'altro canto, selezionare un nuovo Segretario Generale tra i più giovani membri del Politburo, senza che

questi abbiano acquisito esperienza quali membri del suo Comitato Permanente così come avvenuto per Xi Jinping tra il 2007 e il 2012 appare del tutto estraneo alle più basilari norme di prudente preparazione delle transizioni di vertice, salvo nel caso di una successione fittizia e puramente nominale. Né appare al momento ipotizzabile che nel 2022 si deroghi massicciamente alla “clausola di Li Ruihuan”: è più probabile che solo Xi Jinping faccia eccezione a tale clausola e che essa venga invece fatta valere per assicurare il ricambio di 15 membri di Politburo e Comitato Permanente. Ciò appare certo per quanti avranno superato i 68 anni e altresì svolto due mandati ai livelli apicali (intersezione degli insiemi blu e verde nella Figura 4), ma probabile per quanti risponderanno anche a uno soltanto dei due requisiti (età o numero di mandati). In questo modo cesseranno dalle funzioni diverse figure apicali note per non appartenere alla rete di potere più prossima a Xi Jinping, tra cui il Premier Li Keqiang, il Presidente della Conferenza Politico-Consultiva del Popolo Cinese Wang Yang, e la Vice-Premier Sun Chunlan. È realistico che a beneficiare del *turn-over* siano i più giovani tra i membri del Politburo vicini al Segretario Generale (questi ultimi contrassegnati nella Figura 4 dal simbolo *), alcuni dei quali hanno goduto di promozioni inusitate, palesando la disponibilità di Xi ad usare il proprio potere per scavalcare vincoli politici e di prassi, nonostante lo stress che ciò può ingenerare nei ranghi del Partito.

Figura 4. Agibilità degli attuali 25 membri dell’Ufficio Politico nei prossimi congressi nazionali del PCC



Infine, Xi ha ottenuto che il proprio contributo teorico fosse inserito quale “ideologia guida” nello Statuto del PCC e nella Costituzione della RPC mentre è ancora nella pienezza dei poteri, e non a titolo di riconoscimento postumo dopo la morte (come avvenuto con Deng Xiaoping) o a seguito dell'abbandono delle cariche (il caso di Jiang Zemin e Hu Jintao). Sinora, soltanto Mao aveva potuto combinare la propria azione di governo con il ruolo di interprete autentico dell'ideologia del PCC, in quanto estensore di quel “Pensiero di Mao Zedong” che aveva di fatto sinizzato il marxismo-leninismo negli anni '30 e '40 del secolo scorso. L'iscrizione del “Pensiero di Xi Jinping” nel pantheon ideologico

nazionale non è un rituale formalistico: attribuisce a Xi e al suo apparato concettuale – tanto ecumenico quanto strumentalmente duttile – il formidabile rango di sintesi della saggezza collettiva del PCC. Chiunque esprima riserve rispetto all'indirizzo politico del leader si colloca così formalmente al di fuori dell'ortodossia ideologica dell'intero Partito.

Figura 5. Il ruolo di Xi Jinping nel Partito-Stato



L'anomala riconfigurazione del potere ai vertici del Partito-Stato, che non ha mancato di suscitare costernazione in Cina e all'estero, ha indotto molti osservatori a domandarsi perché un partito che sotto Deng Xiaoping si era dotato di presidi istituzionali appositamente concepiti per evitare di ricadere in crisi da iper-personalizzazione del potere abbia accettato che Xi Jinping acquisisse una presa così pervasiva sugli apparati del Partito-Stato. I dibattiti politici che ebbero luogo negli anni '80, prima della crisi di piazza Tian'anmen, possono offrire un'indicazione. All'epoca una delle dialettiche più vivaci tra gli studiosi cinesi vedeva contrapposti, da un lato, quanti ritenevano che riforme in senso democratico fossero un prerequisito imprescindibile per rompere il plurimillenario ciclo autocrazia-anarchia della storia cinese, realizzando una modernizzazione davvero sostenibile, e, dall'altro, i propugnatori di un approccio noto come "neo-autoritarismo". Questi ultimi sostenevano che per raggiungere obiettivi ambiziosi di sviluppo economico e modernizzazione sociale occorre evitare che le istituzioni del Partito-Stato cadessero preda dell'idiosincrasia della rappresentanza democratica degli interessi sociali o fossero catturate dai coaguli di interessi generati dalla transizione dall'economia pianificata al socialismo di mercato. L'esempio più appariscente era costituito dalle autorità locali, cui erano stati devoluti ampi poteri soprattutto in ambito fiscale, e che agli occhi di questi autori prefiguravano rischi di pulsioni centrifughe sull'esempio della Jugoslavia. Per evitare esiti indesiderabili la soluzione proposta

era una transizione neo-autoritaria, che ri-concentrasse il potere nelle mani delle autorità centrali per garantire che le riforme economiche non venissero ostacolate dai detentori di posizioni di rendita nel sistema, oltre che per prevenire fenomeni di instabilità legati alle istanze di una società sempre più plurale. Il PCC e lo stesso Xi Jinping hanno negato ripetutamente la possibilità che regimi politici estranei alla cultura politica cinese, come la democrazia liberale, possano essere efficaci nel paese. La sfida istituzionale che la RPC interpreta oggi è dunque quella di un regime politico e di un sistema di governance che possano rivendicare piena legittimità internazionale anche in quanto competitivi – in termini di performance – rispetto alle democrazie occidentali, e ancor di più rispetto alle espressioni della “cinesità” non riferite alla Repubblica Popolare (il caso taiwanese è in questo senso centrale, giacché testimonia la possibilità per una cultura – anche politica – di estrazione cinese di generare istituzioni effettivamente democratiche).

D'altronde, l'odierno deterioramento della capacità di selezione della classe politica e della qualità della *governance* in molti paesi democratici – a partire dalla difficoltà di sviluppare progetti su vasta scala e di lungo periodo a causa di cicli elettorali sincopati, frammentazione dei processi decisionali e soggezione rispetto alle nuove forme di politica insorgente "a sciame" tipiche dell'era digitale – rendono il modello democratico vulnerabile sul versante dell'efficacia. Nel momento in cui la competizione internazionale si inasprisce intorno a partite che definiranno gli equilibri geopolitici per i decenni a venire – nuove tecnologie della produzione, intelligenza artificiale, controllo dei domini cibernetico e spaziale, infrastrutture nodali lungo le rotte del commercio globale – a prevalere saranno le realtà capaci di mobilitare in modo strategico massicce risorse finanziarie e i migliori talenti. L'assunto che fondamentale anima la condotta della classe dirigente del PCC, e che trova peraltro vasta eco nella società cinese, è che per questo frangente storico il regime politico più adatto sia una versione “aumentata” del leninismo pragmatico, paternalistico e patriottico attualmente esistente nella RPC.

Nel passaggio dalla fase maoista a quella attuale, il marxismo-leninismo cinese ha visto progressivamente ridimensionata la componente marxista e potenziata quella leninista. Il PCC resta, infatti, un partito che non trae la propria legittimazione dalla manifestazione del consenso popolare attraverso elezioni competitive: esso continua a presentarsi come portatore di una responsabilità di leadership perenne in quanto avanguardia del popolo cinese nel cammino verso un orizzonte di modernità, prosperità e grandezza. In secondo luogo, il processo decisionale al suo interno è tuttora regolato dalle prassi del centralismo democratico, che ammette una certa misura di dibattito ai livelli apicali ma impegna tutto il Partito – e, in definitiva, la società intera – a conformarsi alle decisioni assunte. Permane poi il parallelismo organizzativo tra Partito e Stato, con tutti gli snodi dell'amministrazione statale controllati dal PCC tanto in termini di personale apicale (il sistema della nomenklatura), quanto attraverso gruppi di partito (*dangzu* 党组) che monitorano e incidono sui passaggi più critici. Sotto la leadership di Xi Jinping la stessa configurazione istituzionale dello Stato ha subito modifiche rilevanti nel senso del trasferimento diretto sotto organi del PCC di un numero crescente di funzioni e responsabilità in precedenza affidate alla burocrazia statale: ad esempio, il neo-costituito Gruppo Direttivo Ristretto Centrale per l'Istruzione vigila sul profilo ideologico dell'istruzione ricevuta dai giovani cinesi; il Dipartimento della Propaganda del PCC ha acquisito la responsabilità diretta su stampa, radio, televisione e industria dell'intrattenimento; il Dipartimento dell'Organizzazione del PCC ha ricevuto la titolarità della gestione delle carriere dei pubblici dipendenti; il Dipartimento per il lavoro del Fronte Unito ha assunto responsabilità primaria diretta sulla gestione degli affari religiosi, delle minoranze e delle collettività cinesi all'estero. Queste riforme, introdotte in particolare con il Piano per l'approfondimento della riforma istituzionale del Partito e dello Stato, ufficializzato dal Comitato

Centrale del PCC il 21 marzo 2018,⁶ riflettono la determinazione con cui Xi Jinping persegue l'ottimizzazione della capacità di governance del Partito-Stato anche incidendo profondamente sulla configurazione della struttura burocratica del Partito-Stato.

È questa una delle espressioni del “leninismo aumentato” che la RPC appare oggi esprimere. Vi sono poi ulteriori due attributi sostanziali che poggiano su altrettante premesse di metodo. Queste ultime sono rappresentate dalla natura pragmatica e paternalistica del Partito-Stato: la dirigenza cinese manifesta un'eccezionale flessibilità nell'affrontare le sfide e cogliere le opportunità che si presentano, ammettendo efficaci sincretismi che altrove sarebbero impediti da vincoli ideologici. L'aggiustamento costante dei meccanismi di *governance* ha sinora consentito di gestire un'economia sottoposta a forte controllo politico eppure integrata con i mercati globali, oltre a un imponente sistema finanziario che, per quanto chiuso, assume via via una fisionomia più sofisticata. Riguardo al secondo aspetto, il paternalismo del sistema si estende ben oltre la pervasiva selezione della classe dirigente per via cooptativa e l'aggiornamento della propaganda al fine di indirizzare l'opinione pubblica. Quest'ultima, infatti, viene anche ampiamente consultata e il Partito-Stato possiede canali sempre più numerosi e avanzati per sollecitare la popolazione a esprimere pareri, sovente tenuti in considerazione nell'elaborazione delle politiche di governo a livello locale e centrale.

Venendo, infine, ai due attributi che massimizzano sostanzialmente la capacità del regime politico cinese, questi sono la leva del patriottismo e l'innovazione tecnologica. Quello cinese può essere considerato un “leninismo aumentato” anche perché l'attivazione di questi due attributi in un contesto politico-istituzionale già predisposto all'innovazione dota il Partito-Stato di facoltà di percezione e di trasmissione di contenuti – tanto all'interno del paese, quando su scala globale, e in particolare presso le numerose comunità di cinesi d'oltremare (si veda l'ultimo capitolo di questo Approfondimento) – che trascendono il potenziale di un tradizionale regime leninista. Il progetto di “grande rigenerazione della nazione cinese”, di cui il PCC è architetto, richiama un anelito di restaurazione dell'antica grandezza della civiltà cinese che è diffuso non soltanto presso i cinesi con passaporto della RPC, e implica che il rispetto per il primato della stabilità politica in Cina sia l'autentica manifestazione dell'amor di patria di ogni cinese. Quanto alla tecnologia, essa aumenta in senso letterale gli strumenti con cui il Partito-Stato può performare, tanto sul versante della governance, quanto su quello del controllo e della repressione. Nel primo ambito ricade l'uso estensivo delle tecnologie digitali (e dei *big data* che ne derivano) al servizio dell'attività amministrativa, regolatoria ed economica, con tangibili benefici per la vita quotidiana della popolazione (si veda il capitolo 3.1). Sul secondo versante, il monitoraggio automatico delle comunicazioni private, l'esteso utilizzo di sistemi per il riconoscimento remoto dei cittadini, l'acquisizione massiva di dati in assenza di una normativa sulla privacy e l'attivazione di sistemi di valutazione del “credito sociale” che intervengono direttamente sulla sfera personale costituiscono solo alcune delle più inedite forme di condizionamento cui i cittadini cinesi sono sempre più vincolati.

1.2 Cina, multilateralismo e ordine internazionale

È ormai senso comune che la Cina consideri l'infrastruttura istituzionale del sistema internazionale rilevante per il conseguimento dei propri diversi obiettivi e sia dunque disposta a investirvi, in questa congiuntura, anche più dei suoi originari promotori. Tale convinzione si è diffusa in Occidente a partire

⁶ Xinhua, “Il Comitato Centrale del PCC emana il «Piano per l'approfondimento della riforma istituzionale del Partito e dello Stato»” (*Zhonggong zhongyang yinfa “shenhua dang he guojia jigou gaige fang'an”* 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》), Pechino, 21 marzo 2018, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm.

dal maggio 2017, quando, in occasione del primo Forum dedicato⁷, la Belt and Road Initiative (BRI) è stata presentata dai principali media nazionali ed esteri come la leva di un “nuovo ordine mondiale” con Pechino al centro, secondo tradizione.⁸ Benché l’enfasi riflettesse senz’altro logiche di comunicazione, in quel momento è risultato chiaro che un paese con gli interessi e le capacità economico-diplomatiche della Cina, cresciuto in un ordine che non aveva contribuito a creare e con il quale aveva intrattenuto un rapporto quanto meno complesso, difficilmente avrebbe rinunciato ad avanzare una propria visione.

Già nel novembre 2008, d’altra parte, il primo G20 a livello di capi di stato e di governo aveva offerto all’allora Presidente Hu Jintao la migliore delle occasioni, data la crisi imminente, per esplicitare i tratti di un “nuovo ordine finanziario internazionale”, ritenuto essenziale per garantire un “solido sviluppo economico globale”.⁹ Nel corso dei dieci anni successivi, gli ambiti nei quali la Cina ha definito obiettivi e proposte sono aumentati, di pari passo con la sua determinazione nel conseguirli.¹⁰ Non inaspettatamente, natura e ampiezza del riformismo di Pechino nella sfera della governance internazionale hanno finito per richiamare grande attenzione da parte degli osservatori. Ciò, in particolare, nel mondo occidentale a causa della limitata resistenza che l’ordine multilaterale costruito a partire dal secondo dopoguerra – liberale in quanto aperto e basato su regole – sembrava in grado di opporre al cambiamento. Quest’ultimo appariva infatti indebolito da vari fattori, il più vistoso dei quali era il plateale abbandono della stessa logica dell’ordine da parte degli Stati Uniti guidati dall’amministrazione Trump.

Che toccasse all’Unione Europea, in quanto più convinta sostenitrice del multilateralismo, prendere posizione sul tema era dunque atteso, e questo è accaduto nel marzo 2019 quando, in un documento ufficiale, Bruxelles ha definito la Cina “rivale sistemica in quanto promuove modelli di governance alternativi”.¹¹ Questa formulazione – seppure attenuata dall’osservazione che Pechino, per l’Europa, è anche partner, controparte negoziale e concorrente in ambito economico – invita ad approfondirne la postura nei confronti dell’ordine, in quanto questa non potrà che riflettersi negli altri ambiti. Una relazione che i vertici europei hanno recentemente definito “complessa” e “vitale”¹² al tempo stesso potrebbe infatti incrinarsi se venisse meno la convinzione di poter interagire, in futuro, entro un quadro di regole comune, rinnovato e rafforzato seguendo un metodo condiviso. Il primo nodo da affrontare è dunque l’approccio della Cina nei confronti del multilateralismo per chiarire se vi siano ragioni di ritenere che, appena nelle condizioni di farlo, Pechino cercherà di affermare una logica organizzativa differente da quella attuale, ed eventualmente quale. Un quesito che non ha una risposta semplice.

⁷ Belt and Road Forum for International Cooperation, Pechino, 14 - 15 maggio 2017, <http://2017.beltandroadforum.org/english/index.html>.

⁸ Si vedano, ad esempio, Angelo Aquaro, “La nuova Via della seta da 650 miliardi. Pechino lancia il suo ordine mondiale”, *Repubblica*, 13 maggio 2017, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/05/13/la-nuova-via-della-seta-da-650-miliardi-pechino-lancia-mondiale12.html>; Ramesh Thakur, “Il nuovo ordine mondiale di Pechino”, *Il Sole 24 Ore*, 21 novembre 2017, <https://www.ilsole24ore.com/art/il-nuovo-ordine-mondiale-pechino-AEAXTkDD>; Jane Perlez e Keith Bradsher, “Xi Jinping Positions China at Center of New Economic Order”, *The New York Times*, 14 maggio 2017, <https://www.nytimes.com/2017/05/14/world/asia/xi-jinping-one-belt-one-road-china.html>.

⁹ Ren Xiao, “A Reform-minded Status Quo Power? China, the G20, and Reform of the International Financial System”, *Third World Quarterly*, 36,11, 2015, p. 2028.

¹⁰ Yan Xuetong (2014), “From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement”, *The Chinese Journal of International Politics*, 7, 2.

¹¹ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell’Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, “EU-China - A strategic outlook”, Bruxelles, 12 marzo 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

¹² European Council, *Defending EU interests and values in a complex and vital partnership*, comunicato stampa del Presidente Michel e della Presidente von der Leyen, 22 giugno 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/22/eu-china-summit-defending-eu-interests-and-values-in-a-complex-and-vital-partnership/>.

La RPC ha “incontrato” il multilateralismo – che non apparteneva alla sua cultura politica¹³ – con l’ingresso nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (1971). La sua postura inizialmente circospetta, dunque passiva, si è trasformata, a partire dai primi anni ’80, in un impegno attivo. Il paese segnalava, così, di aver riconosciuto che agire nell’ambito delle organizzazioni internazionali poteva agevolare il conseguimento dei suoi obiettivi. Oggi la Cina esercita un ruolo prominente all’interno dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) come secondo contributore di risorse finanziarie (con il 12%), ma anche attraverso posizioni di rilievo occupate da funzionari cinesi all’interno dell’organizzazione – come il Vice-Segretariato Generale per gli Affari Economici e Sociali – e al vertice di varie agenzie che operano in settori cruciali come FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Alimentazione e l’Agricoltura) e ICAO (Organizzazione Internazionale dell’Aviazione Civile). Significativa, a questo proposito, la linea adottata nei confronti dell’OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità), mentre gli USA annunciavano il proprio ritiro in piena pandemia.

Prima ancora di intervenire sull’agenda e le politiche, partecipare alla vita delle organizzazioni internazionali consente alla Cina di concorrere a definire i termini della conversazione che le diplomazie intrattengono su temi e problemi di rilievo globale. Questo è importante in termini di ruolo, ma anche per la possibilità che offre di plasmare le norme in divenire. Rientra in questa dinamica la proposta avanzata da Pechino di avviare, in sede ITU (Unione Internazionale delle Telecomunicazioni), agenzia specializzata ONU guidata dal connazionale Zhao Houlin, uno studio su un Nuovo IP (Internet protocol), assumendo una postura propositiva su un nodo assai delicato per la differenza di vedute con l’Occidente in tema di cyber-sovranià.

L’impegno di Pechino nel sistema ONU, che rassicura rispetto al riconoscimento del valore dell’architettura istituzionale multilaterale, non può dunque mettere in secondo piano il fatto che le organizzazioni internazionali sono contesti nei quali i membri si confrontano, e talvolta si scontrano, su specifiche questioni, spesso di grande rilievo politico. Al di là del riconoscimento del loro valore pratico/procedurale, ciò che conta sono le agende che i singoli paesi promuovono e che non sempre vanno nella direzione di un rafforzamento del multilateralismo. La resistenza della Cina su alcuni dossier per lei delicati della riforma dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (meglio nota secondo l’acronimo inglese WTO),¹⁴ reclamata soprattutto dagli Stati Uniti (che di fatto stanno ne stanno ostacolando il funzionamento), si ritiene non agevoli la tenuta del multilateralismo nella regolazione degli scambi commerciali, di fatto aprendo ulteriori spazi a soluzioni bilaterali. Il multilateralismo, nelle diverse istanze, deve guadagnarsi la propria patente di legittimità, sia sul fronte degli attori rilevanti che coinvolge nel processo decisionale, sia su quello dell’efficacia delle risposte che offre ai problemi. La pluralità di vedute che si registra all’interno della comunità internazionale oggi, in generale, non agevola. Il ruolo che Pechino gioca in molte organizzazioni internazionali, promuovendo la propria agenda, spingendo o frenando il cambiamento, non fuga dunque le preoccupazioni sul futuro del multilateralismo, benché la Cina evidentemente non lo rifiuti come metodo.

Tutt’al contrario, si potrebbe dire, visto che l’adesione attiva della Cina al multilateralismo si traduce talvolta nella costruzione di organizzazioni nuove.¹⁵ Il caso più citato è quello della AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank), la banca di sviluppo, voluta da Pechino, che dimostra come il paese abbia interiorizzato questo principio organizzativo e sia in grado di applicarlo con successo, al punto da coinvolgere un numero importante di paesi anche europei. In questo caso, di per sé rassicurante,

¹³ Wang Hongying (2000), “Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization”, *Asian Survey*, 40, 3, p. 485.

¹⁴ Si veda la sezione 2.2 di questo Approfondimento, “Le relazioni RPC – Unione Europea”.

¹⁵ Sebastian Heilmann et al. (2014), “China’s Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order”, *China Monitor*, 18, https://merics.org/sites/default/files/2020-05/China_Monitor_18_Shadow_Foreign_Policy_EN.pdf.

l'intraprendenza della Cina alimenta invece la preoccupazione che via via possa voler creare altre organizzazioni internazionali, per ragioni funzionali o di prestigio, duplicando quelle esistenti. Una dinamica di questo tipo facilmente porterebbe alla frammentazione dell'ordine internazionale, in particolare se il clima generale delle relazioni internazionali dovesse innescare una vera e propria competizione tra i promotori di organizzazioni in concorrenza tra loro per attrarre o conservare membri. In ogni caso, la costruzione di istituzioni segnala un crescente attivismo di Pechino, che potrebbe avere conseguenze importanti sull'ordine, in qualche misura e per qualche tempo dissimulate dalla scelta di replicarne le logiche organizzative, piuttosto che stravolgerle. Ciò naturalmente aggiungendo strumenti al proprio cantiere diplomatico e mettendosi in condizione di offrire ricompense a coloro i quali decidono di aderirvi.

Se questo fosse tutto, sarebbe comunque difficile comprendere la tesi dell'UE che la Cina stia promuovendo modelli di governance alternativi, sul piano internazionale, e forse anche la diffusa inquietudine nei confronti dell'attivismo di Pechino. La convinzione espressa dall'Europa, che evidentemente riflette un'autentica preoccupazione, dipende, in effetti, da considerazioni di ordine differente, tutt'altro che secondarie rispetto al mantenimento dell'infrastruttura organizzativa che conosciamo.

L'Europa, come si è detto, ha posto alla base della propria strategia di azione esterna il mantenimento di un ordine basato su regole (*rules-based order*), ovvero la sua difesa che passa per il suo rinnovamento. Questo obiettivo - è stato ribadito anche nel 2019¹⁶ - costituisce anche la ragion d'essere del partenariato che l'Europa ha da tempo stabilito con la Cina, paese sensibile al tema della gestione collettiva dei problemi globali (in questo senso multilateralista, non unilateralista, come viene spesso ripetuto dai suoi vertici), ma non necessariamente allineato sulla concezione dell'ordine alla quale si rifà l'Europa. Quanto più la visione di Pechino appare, seppure in filigrana, attraverso la sua complessa condotta, tanto più emergono le differenze che possono alimentare tensioni.

In virtù della propria esperienza, l'Europa, che pure apprezza il valore procedurale del multilateralismo, non rinuncia ad attribuire a questo principio organizzativo anche la capacità di liberare le relazioni internazionali dalla morsa della sfiducia e della competizione, due fattori che alimentano il conflitto. Sviluppatosi come dispositivo funzionale a gestire problemi collettivi in un mondo di stati sovrani, dunque autonomi, ma progressivamente più interdipendenti, il multilateralismo è una forma organizzativa definita da tre elementi: regole generali di condotta, percezione dell'indivisibilità dei problemi che si traduce in percepita indivisibilità del gruppo coinvolto nell'impresa collaborativa, e infine una forma di reciprocità che valorizza i guadagni collettivi e di lungo periodo rispetto a quelli individuali e a breve. Ciascuno di questi tre elementi, combinandosi con gli altri, alimenta una dinamica virtuosa. Così il senso di compartecipazione nei problemi giustifica il fatto che uno stato sovrano rispetti regole valide per tutti, e ciò a sua volta alimenta la fiducia reciproca, rafforzando la tenuta delle istituzioni, che a loro volta rendono i membri reciprocamente responsabili della propria condotta (a fronte della legittima "irresponsabilità" che discende dalla concezione classica della sovranità).

Questa è appunto l'esperienza dell'Europa, ed è la concezione non soltanto procedurale del multilateralismo che riflette a mettere in luce la differenza di vedute con la Cina. Quest'ultima, refrattaria all'idea del "governo delle regole" e dunque di un ordine internazionale rigido, generato da

¹⁶ "The EU is committed to engaging with China to uphold the rules-based international order", Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, "EU-China - A strategic outlook", Bruxelles, 12 marzo 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>, p. 2.

trattati che comportino impegni vincolanti, si riconosce maggiormente in un ordine “mondiale”¹⁷, inteso come una struttura leggera e flessibile, essenzialmente di supporto ai singoli paesi affinché questi perseguano, sul piano interno, i propri obiettivi, senza doverli negoziare con i partner, né rendere conto alla comunità internazionale. Una visione, come ci si può attendere, in sintonia con la concezione classica della sovranità come autonomia e controllo.

L'utilizzo della formula “plurilaterale”, in luogo di multilaterale, per imprese che coinvolgono numerosi partner dimostra dunque che qualche insofferenza nei confronti di questo principio organizzativo, dopotutto, c'è.¹⁸ O, quanto meno, Pechino nutre ancora dubbi sulla sua compatibilità con gli interessi fondamentali del paese. Ciò è visibile, ad esempio, nella costruzione di piattaforme come quella denominata 17+1, che la Cina ha promosso per interloquire con paesi balcanici e dell'Europa orientale, ai quali si è recentemente aggiunta la Grecia (aprile 2019), e che rientra tra le istanze plurilaterali in quanto ha essenzialmente lo scopo di agevolare relazioni bilaterali.¹⁹ Al bilateralismo resta infatti largamente orientata la Cina, come dimostra l'implementazione della BRI attraverso Memorandum of Understanding siglati con singoli paesi collocati sulle direttrici della grande rete infrastrutturale, non a caso indicata come un'anticipazione dell'ordine mondiale che Pechino potrebbe voler costruire attorno a sé.²⁰

Le preoccupazioni dell'Europa originano dunque da qui, dalla convinzione che questo approccio non sia adeguato ad affrontare l'interdipendenza che caratterizza il mondo di oggi e che richiede nuove forme di responsabilità per le esternalità negative che l'azione individuale può produrre: il nodo dei cambiamenti climatici chiarisce il punto. A prescindere dalla condotta sugli specifici dossier, certamente dettata in misura significativa dalle circostanze, non è probabilmente sfuggito che voci cinesi autorevoli sminuiscono il ruolo del multilateralismo come componente fondamentale di un ordine liberale.²¹ La Cina sa dunque partecipare al gioco multilaterale così bene da sfruttare appieno le potenzialità del sistema delle organizzazioni esistenti per promuovere i propri interessi. Sa perfino guidarlo, questo gioco, creando nuove organizzazioni. Se dovessimo anticipare quale sviluppo suggeriscono le sue preferenze, vedremmo tuttavia quanto meno una forma di multilateralismo “diminuito”²², funzionale a dar voce ai partner e creare consenso attorno alle proprie proposte, piuttosto che a fissare regole che irreggimentino l'attività della comunità internazionale (condizione che, secondo l'Europa, ha come alternativa il prevalere della legge del più forte).

Questo in sé potrebbe costituire un modello alternativo di governance: una forma di multilateralismo nominale (o plurilateralismo), che riflette soltanto la numerosità dei partner, e per il resto “senza spessore, debolmente istituzionalizzato, frammentato, contingente, flessibile, informale, pragmatico, *ad hoc*” e perfino ridondante, per effetto del moltiplicarsi delle organizzazioni attive.²³ Come è stato notato, si tratterebbe di un'infrastruttura istituzionale fragile e inerme, senz'altro compatibile con una concezione essenzialmente competitiva della politica internazionale. Per questa ragione, le

¹⁷ Chen Zhimin (2016), “China, the European Union and the Fragile World Order”, *Journal of Common Market Studies*, 54, 4, p. CCC.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Si veda la sezione 6.3 di questo Approfondimento: “L'impatto della piattaforma 17+1 in Europa centro-orientale e sud-orientale”.

²⁰ Si veda Giovanni B. Andornino, “Cina: le nuove Vie della Seta”, Approfondimento 140 per l'Osservatorio di Politica Internazionale, ottobre 2018,

http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0140_App.pdf.

²¹ Tang Shiping (2019), “The Future of International Order(s)”, *The Washington Quarterly*, 41, 4, p. 119.

²² Jürgen Rüländ (2012), “The rise of ‘diminished multilateralism’: East Asian and European Forum Shopping in Global Governance”, *Asia Europe Journal*, 9.

²³ Ivi, p. 258.

preoccupazioni dell'Europa per il futuro di un ordine basato su regole sono ben motivate, in questo frangente.

Tornando al quesito iniziale, stabilire natura e ampiezza del riformismo di Pechino rispetto all'ordine internazionale non è semplice in quanto la condotta della Cina entro l'infrastruttura organizzativa dell'ordine internazionale è articolata e, come si è visto, complessa. Pechino è attiva all'interno delle organizzazioni internazionali consolidate, dove promuove – come ogni altro paese che ne abbia le capacità – la propria agenda. Ciò che forse ha colto di sorpresa soprattutto chi è piuttosto disimpegnato oggi, come gli Stati Uniti, è la lucidità e la determinazione con la quale la Cina persegue i propri obiettivi. Non è un caso che vari consessi multilaterali siano divenuti di recente uno dei terreni di confronto – e di scontro – tra Washington e Pechino.²⁴ Al riparo da questa dinamica sono naturalmente le nuove organizzazioni patrocinata dalla Cina, che ha così mostrato di riconoscere il valore del multilateralismo nel sistema internazionale attuale.

Se il possibile moltiplicarsi delle organizzazioni suscita qualche preoccupazione per la frammentazione dell'ordine che potrebbe conseguire, le maggiori perplessità nascono comunque nella concezione plurilaterale che Pechino sembra prediligere in funzione di un ordine mondiale debolmente istituzionalizzato, orientato al sostegno delle politiche dei singoli paesi attraverso relazioni, più che norme o ricette, nel rispetto della tradizione bilateralista e pragmatica del paese. Questa concezione, che riflette il valore attribuito alla propria autonomia e l'interesse a preservare per quanto possibile la propria libertà di azione, potrebbe avere ricadute importanti sull'ordine, benché oggi il riformismo della Cina appaia moderato dall'evidente interesse a cogliere i benefici del proprio attivismo nella sfera dell'organizzazione internazionale.

1.3 Le relazioni RPC – Unione Europea

Nel marzo 2019 la Commissione Europea e l'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, in un comunicato congiunto al Parlamento Europeo e al Consiglio Europeo, definirono la Repubblica Popolare Cinese non soltanto un partner negoziale, ma anche un concorrente economico e, per la prima volta, “un rivale sistemico che promuove modelli alternativi di governance”.²⁵ Il documento segnalava pertanto un cambio di tono rispetto alla narrazione ufficiale dei rapporti tra UE e Cina degli anni precedenti, quando venivano perlopiù sottolineati gli aspetti cooperativi nella relazione, rispetto agli elementi di tensione.

A riprova dell'approccio più diretto e risoluto che l'UE intende adottare nei confronti della Cina, in un comunicato stampa rilasciato al termine del summit UE-Cina del 22 giugno 2020, significativamente intitolato “Difendere gli interessi e i valori dell'UE in una partnership complessa e vitale”,²⁶ il Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel ha sottolineato come l'UE e la Cina “non condividono gli stessi valori e sistemi politici, o lo stesso approccio al multilateralismo. Ci impegneremo con uno sguardo acuto, difendendo robustamente gli interessi dell'UE e rimanendo fermi sui nostri valori”. Al contempo, nello stesso comunicato stampa, la Presidente della Commissione Ursula von der

²⁴ Nick Cumming-Bruce, “U.S.-Backed Candidate for Global Tech Post Beats China's Nominee”, *New York Times*, 4 marzo 2020.

²⁵ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, “EU-China – A strategic outlook”, Bruxelles, 12 marzo 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

²⁶ Consiglio Europeo, “Defending EU interests and values in a complex and vital partnership – press release by President Michel and President von der Leyen”, 22 giugno 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/22/eu-china-summit-defending-eu-interests-and-values-in-a-complex-and-vital-partnership/>.

Leyen ha affermato che “la partnership EU-Cina è cruciale, in termini di commercio, clima, tecnologia, e difesa del multilateralismo”. In un quadro caratterizzato da crescenti tensioni tra Pechino e Washington, conciliare la necessità di coltivare buone relazioni con la Cina, allo stesso tempo difendendo i propri interessi e valori, è la vera sfida di politica estera per l’UE nel futuro prossimo.

Mentre, infatti, Bruxelles e Pechino sembrano essere rimasti i soli attori globali a sostenere la necessità di un multilateralismo basato su regole condivise per una corretta e pacifica governance globale – dopo che l’amministrazione Trump ha adottato una politica neo-isolazionista – la comunanza di intenti deve fare i conti con diverse concezioni di un rinnovato multilateralismo che la Cina, da “innovatore esterno”, vorrebbe più funzionale ai suoi interessi di potenza in ascesa. La tensione tra la posizione europea e quella cinese è evidente all’interno di due contesti multilaterali: la Banca Asiatica per gli Investimenti in Infrastrutture (AIIB, *Asian Infrastructure Investment Bank*, d’ora innanzi “la Banca”) e l’Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

L’Europa e la Banca Asiatica per gli Investimenti in Infrastrutture

L’UE in quanto tale non è direttamente coinvolta, ma la maggior parte degli Stati membri è socia della Banca Asiatica per gli Investimenti in Infrastrutture (AIIB) e sedici ne sono soci fondatori.²⁷ Pertanto, il loro comportamento e le loro azioni possono gettare luce sulle condizioni di *engagement* con la Cina che gli Stati membri sono disposti ad accettare. Quando il Regno Unito, la Francia, l’Italia e la Germania aderirono alla Banca nel 2015 (anno di fondazione dell’AIIB), essi resero note le proprie aspettative: il nuovo istituto – fermamente voluto da Pechino, che ne detiene la maggioranza delle azioni – avrebbe dovuto collaborare con le banche multilaterali di sviluppo (BMS) esistenti e adottare le migliori pratiche e standard globali in termini di governance societaria, sostenibilità del debito, appalti pubblici, trasparenza e *accountability*.²⁸ Inoltre, il periodo costituente della Banca (2014-2016) coincise con i negoziati della Conferenza ONU sul Clima COP21, che sfociò negli accordi di Parigi sul cambiamento climatico del 2015, e sia la Francia sia la Germania si assicuravano che lo statuto della Banca incorporasse gli stessi standard sociali e ambientali applicati dalle altre BMS.²⁹ La stessa Commissione Europea sostenne la presenza europea nell’istituto come parte della sua strategia di *engagement* con la Cina, anche se avrebbe preferito poter constatare una forma di coordinamento tra gli stati membri in risposta all’invito di Pechino a diventare soci della Banca.³⁰

Gli europei quindi furono coinvolti da subito nei negoziati per la fondazione della Banca, e furono determinanti nel farle adottare principi e procedure operative in linea con quelli applicati dalle altre BMS, quali Banca Mondiale, Banca Europea per gli Investimenti (BEI),³¹ Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), Banca Inter-Americana di Sviluppo e Banca Asiatica di Sviluppo. L’approccio dell’Europa a questa iniziativa multilaterale della Cina fu quindi diverso da quello degli

²⁷ AIIB, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>.

²⁸ Ministero dell’Europa e degli Affari Esteri della Repubblica Francese, “France, Italy and Germany Announce their Intention to Become Founding Members of the AIIB”, 17 marzo 2015, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/news/article/asian-infrastructure-investment>.

²⁹ Ministero dell’Europa e degli Affari Esteri della Repubblica Francese, “Economic Diplomacy – France Joins the Asian Infrastructure Investment Bank”, 16 giugno 2016, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/news/article/economic-diplomacy-france-joins-the-asian-infrastructure-investment-bank-16-06>; Ministero delle Finanze della Repubblica Federale di Germania, “Asian Infrastructure Investment Bank Achieves Major Milestones in its First Three Years”, 3 aprile 2019, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Financial_markets/Articles/2019-04-03-AIIB-milestones.html.

³⁰ Commissione Europea, “Engaging China at a Time of Transition”, *European Political Strategy Center Strategic Notes no. 16*, 15 maggio 2016, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/508b719e-ac91-11e6-aab7-01aa75ed71a1>.

³¹ Giuseppe Gabusi (2019), “Global Standards in the Asian Infrastructure Investment Bank: The Contribution of the European Members”, *Global Policy* 10, 4, 631-38.

Stati Uniti e del Giappone, che videro nella Banca una potenziale (sfidante) alternativa alla Banca Mondiale e alla Banca Asiatica di Sviluppo (fortemente influenzate da Washington e da Tokyo rispettivamente), e collocata al di fuori dell'ordine liberale a guida statunitense. Gli stati membri dell'UE, invece, scelsero un approccio proattivo: coinvolgere la Cina in modo da mantenere l'istituenda Banca all'interno dell'ordine basato sulle regole che l'UE intende difendere e promuovere.

In un certo senso, gli standard globali delle BMS riflettono l'agenda e gli interessi dei paesi industrializzati, mentre i Paesi in Via di Sviluppo (PVS) preferirebbero che la Banca erogasse prestiti con condizionalità meno stringenti. D'altro canto, l'incorporazione di questi standard nello Statuto fece immediatamente acquisire alla Banca una elevata reputazione nel mondo della finanza globale per lo sviluppo, insieme al rating di tripla A portato in dote da soci finanziariamente solidi quali la Germania. Inoltre, poter annoverare tra i paesi fondatori diversi stati europei rappresentò un sorprendente successo diplomatico per la Cina - evento che trasformò la Banca da ente regionale a istituzione globale. In altre parole, si potrebbe dire che l'accettazione degli standard globali voluti dagli europei fu il prezzo che Pechino fu disposta a pagare per ottenere consenso e sostegno alla propria iniziativa di design istituzionale - una prima assoluta per la politica estera cinese.

Tuttavia, superata la fase costitutiva, nella fase attuale di espansione dell'attività della Banca, l'applicazione operativa degli standard sociali e ambientali può essere controversa, causando tensioni tra gli stati membri dell'UE, i PVS destinatari dei prestiti, e la stessa Cina. Da un lato, la Banca è tenuta costantemente sotto pressione dai governi e dalle società civili dei Paesi europei, che richiedono un impegno inflessibile a mantenere fede ai principi adottati: tra le critiche più frequenti, viene contestata alla Banca la contraddizione tra la retorica ambientalista - il suo motto è *green, lean and clean* (verde, snella e trasparente) - e il finanziamento di progetti energetici legati al combustibile fossile. D'altro canto, alcuni paesi in via di sviluppo si chiedono a quale scopo fosse necessario fondare una nuova BMS, se essa richiede ai paesi riceventi le stesse condizioni richieste dalla Banca Mondiale, quando invece dovrebbero essere più elastiche.

La Cina potrebbe così trovarsi nel mezzo di una contesa tra gli influenti azionisti europei - che tuttavia rappresentano una minoranza del capitale della Banca - e la maggioranza dei potenziali clienti, probabili alleati di Pechino in un processo di ri-articolazione dell'ordine liberale internazionale. Come la Cina saprà gestire questa tensione tra gli azionisti della Banca determinerà il futuro status e il ruolo dell'istituzione nel panorama globale della finanza per lo sviluppo. In un intervento al recente meeting annuale della Banca (luglio 2020), tenutosi in modalità virtuale da Pechino, Nathalie Liechtenstein, la consulente ex Banca Mondiale che ha diretto dal punto di vista giuridico la fase costituente, ha affermato che la Banca rappresenta un modello "evolutivo", non "rivoluzionario" - "la prossima fase di un modello consolidato, non un nuovo modello di governance". Sarà interessante a questo proposito leggere la *corporate strategy* decennale, in via di definizione. Nel corso dello stesso meeting, ne sono già state annunciate le linee guida: connettività (collegare le strategie della Banca con strategie regionali e globali esistenti), governance (promuovere e migliorare la governance economica globale anche attraverso la condivisione della conoscenza con le altre BMS), e localizzazione (rafforzare la capacità dei paesi riceventi di formulare progetti finanziabili). Tutto ciò avverrà all'interno di un contesto multilaterale che prevede lo status di osservatore alle Nazioni Unite, per avere maggiore voce nel processo di attuazione degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile, e la continua collaborazione con le altre BMS, che co-finanziano buona parte dei progetti della Banca.

Quanto le scelte della Banca siano compatibili con l'ordine multilaterale così come concepito dagli europei è tutto da dimostrare. In effetti, è già emersa una criticità al riguardo. Nel dicembre 2019 la Banca ha approvato il suo primo prestito da 500 milioni di dollari alla Federazione Russa, in quel

momento un alleato *de facto* della Cina e al contempo un paese oggetto di sanzioni finanziarie occidentali, quindi non in grado di accedere ai fondi della BEI o della BERS. Si è trattato del primo prestito erogato a beneficio della Russia dal 2014 da una BMS partecipata da stati europei, ritrovatisi in una situazione di imbarazzo istituzionale, poiché la loro resistenza non poteva trasformarsi in veto. Ironicamente, il governo russo ha annunciato che la prima tranche di prestito avrebbe finanziato il miglioramento dell'autostrada tra il nord-est della Russia e la Norvegia. Che la decisione sia stata controversa è confermato in fondo dal comunicato stampa con cui la Banca ha annunciato il prestito, in cui si sottolinea come il progetto sia conforme agli elevati standard internazionali sociali e ambientali e in materia di appalti pubblici. Significativa anche la menzione del fatto che la Russia è il terzo maggior azionista della Banca.³² È quindi plausibile che Pechino abbia sostenuto l'approvazione e l'erogazione del prestito a Mosca, allontanando in questo caso la Banca dall'ordine finanziario multilaterale liberale che al momento esclude la Russia. L'episodio dimostra come la Cina sia in grado di sfruttare un'arena multilaterale per perseguire un particolare obiettivo: eventualmente, la costruzione di un ordine finanziario internazionale parallelo, non necessariamente in linea con le preferenze dell'Europa. Mentre quest'ultima cerca di preservare gli standard internazionali che le sono cari, la Cina sembra disposta a interpretarli estensivamente, quando si tratta di cogliere opportunità che le permettano di perseguire i propri obiettivi di politica estera.

In un'ottica di collaborazione multilaterale, occorre peraltro segnalare il recente attivismo della Banca a sostegno della lotta contro la pandemia da Covid-19. Dei 19 progetti approvati dalla banca nel 2020 (un quinto dei progetti totali approvati dal 2016), ben 18 riguardano linee di credito per il contenimento dell'emergenza sanitaria, e di questi 17 sono co-finanziati da altre istituzioni finanziarie e/o dai governi riceventi, per un totale di prestiti erogati pari a 5,445 miliardi di dollari.³³ I paesi destinatari sono: India (2), Indonesia (2), Georgia (2), Pakistan (2), Bangladesh (2), Turchia, Cina, Filippine, Mongolia, Kazakistan, Maldive, Uzbekistan, Fiji.

L'Unione Europea e la Cina nel contesto della riforma della WTO

L'ordine commerciale multilaterale imperniato sulla WTO è in crisi e si è aperta un'animata discussione sulle prospettive di riforma dell'organizzazione, accusata dall'amministrazione Trump di essere incapace di difendere gli interessi USA e di avere invece tollerato il "free-riding" di attori commerciali emergenti quali la Cina. In un contesto di crescenti tensioni sino-statunitensi, le difficoltà operative della WTO sono emerse plasticamente nel dicembre 2019, quando il suo Organo di Appello ha cessato di funzionare a causa del rifiuto degli Stati Uniti di nominare i successori di due giudici giunti a fine mandato, impedendo al Sistema di Risoluzione delle Controversie (Dispute Settlement Mechanism, DSM) di funzionare correttamente. Il DSM è il fiore all'occhiello della WTO, perché sottopone alla valutazione di giudici imparziali le controversie commerciali, depoliticizzandole.

Nell'ottobre 2018 il governo del Canada aveva presentato un manifesto per la riforma della WTO, basato su tre obiettivi: il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della funzione di monitoraggio dell'organizzazione, la salvaguardia e il rafforzamento del DSM e la modernizzazione delle regole commerciali, per adeguarle alle necessità del XXI secolo.³⁴ Su quest'ultimo punto, il governo canadese

³² AIIB, "AIIB Makes First Investment in Russia With USD500-M Transport Project", 12 dicembre 2019, <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2019/AIIB-Makes-First-Investment-in-Russia-With-USD500-M-Transport-Project.html>.

³³ Si ringrazia Dario Di Conzo per la raccolta dati.

³⁴ Organizzazione Mondiale del Commercio, *Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper*, 21 settembre 2018, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009_DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=248327&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

riconosce che – a causa della crescente diversità dei membri della WTO – la regola dell'accoglimento unico (*single undertaking*), che prevede l'adesione in blocco di ogni stato membro a tutte le regole ed eccezioni della WTO, non è più praticabile, e che è necessario riconoscere la possibilità di partecipare ai negoziati in modo differenziato, a seconda del livello di sviluppo economico raggiunto. Attorno a questi temi si è quindi costituito il cosiddetto "Gruppo di Ottawa", che riunisce tredici membri: Australia, Brasile, Canada, Cile, Unione Europea, Giappone, Kenya, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Singapore, Corea del Sud e Svizzera.

Dal momento che la liberalizzazione commerciale e l'integrazione economica pacifica sono tra i principi fondamentali dell'azione esterna dell'UE, non sorprende che Bruxelles abbia aderito all'iniziativa canadese in difesa di un rinnovato ordine commerciale multilaterale. La posizione dell'UE è chiara: occorre porre rimedio alla mancanza di trasparenza in merito alle politiche commerciali e alle notifiche dei sussidi (spesso destinati ad aziende di stato) adottati dai singoli membri della WTO e alle barriere di accesso al mercato, al trattamento discriminatorio degli investitori internazionali e alle distorsioni *behind-the-border*, inclusi i trasferimenti tecnologici forzati.³⁵ Da anni, infatti, le aziende europee lamentano l'assenza di un terreno di gioco basato su regole comuni (*level-playing field*). L'UE sostiene le proprie posizioni anche nella trilaterale con Giappone e Stati Uniti: un recente documento, pur non menzionando la Cina, segnala problemi quali i sussidi, la sovraccapacità, il ruolo delle imprese di stato e i trasferimenti tecnologici forzati, che sono correlati alle caratteristiche economiche cinesi che da anni preoccupano le aziende e i governi occidentali.³⁶

La RPC condivide con l'UE l'idea che la WTO debba essere sostenuta, poiché svolge un ruolo importante nella governance economica globale: anche Pechino difende il DSM, e ritiene che occorra limitare il ricorso a misure protezionistiche unilaterali non in linea con le regole della WTO.³⁷ L'UE e la Cina hanno istituito un gruppo di lavoro bilaterale a livello vice-ministeriale, ma permangono due elementi divisivi: il trattamento speciale e differenziato (*S&D treatment*) riconosciuto ai PVS, e il ruolo delle imprese di stato. Nel primo caso, la Cina continua a ritenersi un PVS a cui non possono essere richiesti gli stessi adempimenti dei paesi sviluppati, mentre l'UE ritiene che in alcuni settori la Cina abbia *de facto* raggiunto lo status di paese industrializzato avanzato, e debba essere trattata come tale. Per quanto riguarda le imprese di stato, Pechino ritiene che la riforma della WTO non debba essere una scusa per discriminare le aziende a seconda della struttura proprietaria, e che la WTO debba sempre sostenere il principio di equa competizione. La Cina non è disposta ad accettare compromessi su questi due punti.³⁸

Peraltro, in difesa del DSM l'UE e la Cina, insieme ad altri quattordici membri (dieci dei quali appartenenti al gruppo di Ottawa), in applicazione dell'art. 25 del DSM, nel marzo 2020 hanno firmato un *Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement*, creando un organo di appello volontario per casi che coinvolgono i paesi firmatari. In questo modo, l'UE potrebbe posizionarsi come "ponte" tra la Cina da un lato e il Giappone e gli Stati Uniti dall'altro, due paesi che rimangono profondamente scettici sul DSM. Se si analizzano le proposte di riforma presentate alla WTO,³⁹ l'UE e la Cina hanno

³⁵ Commissione Europea, *Concept Paper: WTO Modernisation – Introduction to Future EU proposals*, 18 settembre 2018, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.

³⁶ Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministries of Japan, the United States and the European Union, 14 gennaio 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf.

³⁷ Organizzazione Mondiale del Commercio, *China's Proposal on WTO Reform – Communication from China*, 13 maggio 2019, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=254127&CurrentCatalogueIdIndex=0.

³⁸ Ministero del Commercio della Repubblica Popolare Cinese, *China's Position Paper on WTO Reforms*, 20 dicembre 2018, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/counseloroffice/westernasiaandafricareport/201812/20181202818679.shtml>.

³⁹ Axel Bergel e Clara Brandi (2020), *WTO Reform: The Role of the G20*, Berlino, German Development Institute (in corso di pubblicazione).

presentato due proposte comuni sul DSM, ma sulle questioni relative a trasparenza e notifiche, sussidi, imprese di stato e trasferimenti tecnologici forzati (temi noti ai negoziatori come “China issues”) Bruxelles ha adottato una posizione comune a Tokyo e Washington. La Cina ha tre proposte singole (su *S&D treatment*, trasparenza e notifiche, sussidi, imprese di stato e trasferimenti tecnologici forzati), e una con altri membri, principalmente del Gruppo di Ottawa (di nuovo sul *S&D treatment*).

Sembra quindi difficile per l’UE e la Cina accordarsi su questioni che mettano in discussione il modello economico cinese guidato dal Partito-Stato: avere alcuni interessi condivisi è una cosa, condividere la stessa idea di multilateralismo è un’altra. Tuttavia, l’ultima proposta cinese menzionata potrebbe segnalare la disponibilità di Pechino a discutere caso per caso il trattamento differenziato per i PVS, a patto che la Cina continui in aggregato ad averne beneficio.⁴⁰

Un chiaro disaccordo si registra tra UE e Cina: mentre Bruxelles continua a ritenere che Pechino abbia agito da *free-rider* investendo capitali (anche attraverso progetti legati alla BRI) e commercializzando prodotti in Europa approfittando del mercato unico (aperto e trasparente), in assenza di reciprocità, le autorità cinesi temono che l’UE e l’Occidente in generale utilizzino le riforme della WTO come scusa per smantellare i pilastri fondamentali della Repubblica Popolare Cinese, rappresentati dal Partito-Stato di matrice leninista e da un’economia trainata dalla mano pubblica e imbevuta di politiche industriali strategiche. In particolare, la questione del *level-playing field* resta irrisolta anche nei negoziati tuttora in corso per il trattato UE-Cina sugli investimenti, come emerge dal comunicato della Commissione Europea al termine dell’ottavo Dialogo Commerciale ed Economico (28 luglio 2020).⁴¹ In teoria, il trattato dovrebbe essere firmato entro l’anno, ma permangono forti dubbi sul rispetto della scadenza.

La ripresa economica della Cina

Nel primo trimestre del 2020, la Cina, a causa delle misure di confinamento dovute alla pandemia da Covid-19, ha registrato un calo del PIL su base annua pari al 6,8%. Con questo dato, l’obiettivo ufficiale di crescita per il 2020 del +6,1% non potrà essere raggiunto. Per la prima volta, la sessione annuale dell’Assemblea Nazionale del Popolo, tenutasi nel maggio 2020, non ha stabilito per l’anno in corso alcun target ufficiale di crescita del PIL, soprattutto perché – come dichiarato dal Premier Li Keqiang – vi è profonda incertezza sui mercati esteri, destinatari delle esportazioni cinesi.⁴²

Tuttavia, nel secondo semestre, l’andamento del PIL ha cambiato segno, con un aumento del 3,2% su base annua, e secondo stime dell’Economist Intelligence Unit alla fine del 2020 il PIL cinese sarà cresciuto dell’1,7%, rendendo la Cina l’unica grande economia al mondo a registrare un dato positivo (per un confronto, le stesse stime suggeriscono che l’economia si contrarrà del 5,3% negli Stati Uniti, del 10,4% in Francia, del 5,9% in Germania, del 12,6% in Spagna e del 10,8% in Italia). La previsione per i risultati del terzo trimestre è ottimistica, se si considera che, sempre su base annua, le esportazioni cinesi nel mese di agosto sono aumentate del 9,5% indubbiamente aidate anche dalla crescita dell’export dei prodotti medicali per fronteggiare le conseguenze della pandemia, di cui soprattutto in Occidente si è notata la drammatica scarsità, avendone da tempo abbandonata la produzione. Secondo Oxford Economics, la quota cinese dell’export mondiale ha ora raggiunto il dato record del 17,2% (era del 13,9% nel 2019), ovviamente anche a causa della chiusura prolungata nell’anno di molte attività

⁴⁰ Antara Ghosal Singh, “China’s Evolving Strategy for WTO Reforms,” *The Diplomat*, 31 luglio 2019, <https://thediplomat.com/2019/07/chinas-evolving-strategy-for-wto-reforms/>.

⁴¹ Commissione Europea, “EU and China discuss trade and economic relations”, 28 luglio 2020, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2174>.

⁴² Don Weinland e Christian Shepherd, “China Drops GDP Target for First Time in Wake of Coronavirus”, *Financial Times*, 22 maggio 2020, <https://www.ft.com/content/4c2c6642-04c4-4fc5-bf80-12591975c215>.

economiche negli altri paesi industrializzati, colpiti dalla pandemia in un secondo momento, rispetto alla Cina. Sempre in agosto, il surplus commerciale della Cina verso gli Stati Uniti ha raggiunto la somma di 34,2 miliardi di dollari, il più alto livello dal 2018.⁴³ Poiché una delle principali promesse elettorali dell'allora candidato Trump nel 2015 era la riduzione del deficit commerciale statunitense verso la Cina, si comprende perché questo aspetto sia scomparso dalla campagna elettorale del Presidente USA.

La ripresa economica cinese, in altri termini, appare ben riavviata: la produzione dei servizi nel mese di luglio è aumentata, su base annua, del 3,5%, mentre quella industriale è cresciuta del 4,8%, trainata anche dal settore dell'acciaio. Non sorprende invece che il settore dei consumi retail continui a essere più debole, facendo registrare un calo dell'1,1% nello stesso mese:⁴⁴ la tradizionale propensione dei cinesi al risparmio, infatti, è inevitabilmente rafforzata dal supplemento di incertezza sulle prospettive economiche future causato dalla pandemia. In un recente discorso nel capoluogo della provincia dell'Anhui, il Presidente Xi Jinping ha invece sottolineato che in futuro, per aumentarne la resilienza e diminuirne l'esposizione agli shock esterni, l'economia cinese dovrà avere al suo centro il mercato interno, permettendo ai mercati esteri di interagire con esso per rafforzarsi a vicenda, per uno sviluppo di alta qualità, sostenuto dalle tecnologie avanzate e dalla digitalizzazione.⁴⁵ Il discorso di Xi anticipa di fatto le linee-guida del 14° Programma Quinquennale (2021-2025), di prossima pubblicazione.

Nel "socialismo con caratteristiche cinesi per una nuova era" – il nuovo mantra della dirigenza di Pechino – indubbiamente la crescita economica è sostenuta da un rafforzato controllo statale sulle attività economiche, teso comunque a garantire un miglioramento dell'efficienza del sistema nel suo complesso. Malgrado Xi Jinping abbia senza dubbio sottolineato nel suo ultimo mandato il sostegno alle imprese di stato – evidente anche nel piano di politica industriale noto come *Made in China 2025* –, ciò non significa che esse siano svincolate dalla disciplina finanziaria fornita dal mercato e dalle regole del diritto civile e commerciale. Anzi, vengono incentivate forme di collaborazione pubblico-privato o addirittura di "proprietà mista", in cui le aziende di stato attirino investitori privati o in cui le aziende private traggano vantaggio dalla solidità e dalla forza politica dei colossi statali, alcuni dei quali sono ormai campioni globali.⁴⁶ Questo corporativismo, accompagnato dal forte nazionalismo economico che ha caratterizzato altri stati dell'area quali Giappone e Corea del Sud, è una caratteristica dell'economia cinese fin dal 1978 – anno di avvio delle riforme di Deng Xiaoping.⁴⁷ Nell'equazione "quanto stato" e "quanto mercato" vi sia nell'economia cinese, è indubbio che Xi abbia aumentato il controllo del Partito-Stato (diversamente da quanto fece Deng, ad esempio, oggi i gruppi di Partito nelle imprese private sono tornati a concorrere all'indirizzo manageriale), ma è altrettanto certo che il mix stato-mercato abbia creato un sistema in grado di competere a livello mondiale senza dovere inseguire l'idealtipico modello anglosassone, ponendo fine all'illusione liberale di una convergenza della Cina verso il modello occidentale.

Cina e Stati Uniti: tensioni commerciali e decoupling

⁴³ Thomas Hale, "Chinese Exports Beat Expectations with 9.5% Jump in August", *Financial Times*, 7 settembre 2020, <https://www.ft.com/content/d93027ec-5b19-4186-a438-3d70761fbbac>.

⁴⁴ Ufficio Nazionale di Statistica della Repubblica Popolare Cinese, bollettino per la stampa, 14 agosto 2020, http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202008/t20200814_1783063.html.

⁴⁵ Xinhua, "Xi Focus: Xi Stresses Reform and Opening Up, Quality Development during Anhui Inspection", 22 agosto 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/22/c_139308550.htm.

⁴⁶ The Economist, "China's Hybrid Capitalism: Blooming for the Glory of the State", 15 agosto 2020, pp. 15-18.

⁴⁷ Giuseppe Gabusi (2009), "L'importazione del Capitalismo. Il Ruolo delle Istituzioni nello Sviluppo Economico Cinese", Milano: Vita&Pensiero; Giuseppe Gabusi (2018), "Di là dal fiume e tra gli alberi: l'Economia Cinese dopo Quarant'anni di Stato Sviluppista", *OrizzonteCina*, 9, 4, pp. 3-13, <https://www.twai.it/articles/di-la-dal-fiume-e-tra-gli-alberi-leconomia-cinese-dopo-quarantanni-di-stato-sviluppista/>.

La presa d'atto della mancata convergenza della Cina verso un sistema democratico basato sulla libera attività economica e sulla libertà di espressione, e anzi la sempre più evidente constatazione che gli interessi nazionali della Cina, per la dirigenza di Pechino, debbano coincidere con l'interesse del Partito Comunista al mantenimento del potere politico in via esclusiva, hanno convinto l'amministrazione Trump a erigere barriere commerciali e a limitare fortemente la collaborazione, anche nelle *supply chains*, tra società statunitensi e aziende tecnologiche cinesi (il cosiddetto "decoupling").

Nel 2018, gli Stati Uniti imposero i primi dazi su una vasta gamma di prodotti cinesi. La Cina rispose a sua volta con una serie di dazi sull'export statunitense dando il via ad una spirale di ritorsioni. Gli Stati Uniti hanno finora applicato dazi per 550 miliardi di dollari a prodotti cinesi, mentre la Cina ha adottato misure per 185 miliardi di dollari contro prodotti USA (dati fine agosto 2020).⁴⁸ Il 15 gennaio 2020 Pechino e Washington hanno siglato un accordo – noto come *Phase One Deal* –, che intendeva, attraverso reciproche concessioni, giungere a una tregua nell'escalation della guerra commerciale ormai in atto da due anni. L'accordo prevede innanzitutto la cancellazione dei dazi che Washington avrebbe dovuto applicare dal 15 dicembre 2019 su beni quali cellulari, giocattoli e laptop, e il dimezzamento dei dazi (dal 15% al 7,5%) del 1° settembre 2019. Dal canto suo, Pechino si impegna a espandere gli acquisti di specifici beni statunitensi per un ammontare totale di 200 miliardi in due anni. Nell'elenco, spiccano i prodotti agricoli (in particolare, i semi di soia) che rappresentano una quota importante dell'economia degli Stati del Mid-West, dove Trump ha la sua base elettorale più solida. La tregua stabilisce anche l'impegno della Cina a rafforzare la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare dei prodotti farmaceutici, e a difendere le aziende statunitensi dallo spionaggio industriale.

Il trasferimento di tecnologia richiesto dalla Cina come condizione per gli investimenti USA è stato a lungo un tasto dolente dei rapporti Cina-Stati Uniti: l'accordo "Fase uno" ne proibisce finalmente l'obbligatorietà. Infine, la Cina promette un migliore accesso di mercato ai servizi finanziari, e garantisce di non manipolare il tasso di cambio (in precedenza, l'amministrazione Trump aveva etichettato la Cina come *currency manipulator*).⁴⁹ Malgrado i comunicati ufficiali lascino trapelare un certo ottimismo sul rispetto degli impegni da parte cinese, permangono dubbi sull'effettiva applicazione dell'accordo in un clima di generale scetticismo sul futuro delle relazioni bilaterali: infatti, la *review* dell'attuazione dell'accordo, originariamente prevista per il 15 agosto 2020, è stata rimandata. Certamente, non aiuta a distendere i rapporti la presa di posizione di Washington contro la *Legge sulla tutela della sicurezza nazionale nella regione amministrativa speciale di Hong Kong*, ritenuta una violazione del trattato del 1984 tra Cina e Gran Bretagna che restituì l'ex colonia a Pechino sulla base del principio "un paese, due sistemi" che avrebbe garantito l'autonomia ad Hong Kong per cinquant'anni. Gli Stati Uniti trattano ora i prodotti fabbricati a Hong Kong come beni "made in China", equiparandoli, anche in materia daziaria, ai prodotti cinesi. È da registrare anche la sospensione o la cancellazione dei trattati bilaterali in corso con l'isola e i suoi territori, incluso quello che garantiva esenzioni fiscali alle compagnie di navigazione di Hong Kong.

I dubbi e le perplessità attorno alla corretta esecuzione dell'accordo *Phase One* sono corroborati dall'evidente legame tra i rapporti commerciali e le catene globali del valore (*global value chains*), con particolare riferimento al ruolo svolto in esse dalla tecnologia informatica e delle comunicazioni. Nel campo degli investimenti produttivi, infatti, le criticità sono lungi dall'essere risolte. Le aziende che, pur producendo in Cina, avevano un ampio portafoglio di clienti negli USA, hanno cominciato a

⁴⁸ China Briefing, "The US-China Trade War: A Timeline", <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>.

⁴⁹ Dorcas Wong, Melissa Cyrill e Zoey Zhang, "US, China Sign Phase One Trade Deal: How to Read the Agreement", *China Briefing*, 2 marzo 2020, <https://www.china-briefing.com/news/us-china-phase-one-trade-deal-takeaways-businesses-global-trade/>.

temere di poterli perdere, sia a causa dei dazi che rendevano le produzioni in Cina meno convenienti sia perché temevano ulteriori limitazioni legate alla sicurezza nazionale, e hanno deciso di riportare nel paese di origine tutta la loro attività, o parte di essa, oppure di trasferirsi altrove, soprattutto nel Sud-Est asiatico o in America settentrionale. Mazda, la casa automobilistica giapponese, ad esempio, ha spostato la sua produzione dalla Cina al Messico

Nel maggio 2019 il Presidente Trump ha vietato l'accesso di Huawei al mercato statunitense delle apparecchiature 5G per le telecomunicazioni, accusando la società di avere forti legami con il Partito-Stato cinese, e ha proibito alle aziende statunitensi di vendere componenti e software al gigante delle telecomunicazioni. La guerra commerciale è poi divenuta una guerra sui microchip, ambito in cui la Cina è molto arretrata rispetto agli Stati Uniti. I produttori USA si sono lamentati con la Casa Bianca del rischio di perdere quote di mercato a vantaggio dei concorrenti coreani, giapponesi, e taiwanesi, mentre Huawei ha chiesto il sostegno del governo per accelerare il potenziamento dell'industria cinese dei microchip.

Su questo fronte, Washington sembra non essere disposta a compromessi. Nel maggio 2020, in piena pandemia, gli Stati Uniti hanno esteso le restrizioni a Huawei: ora è vietato non solo vendere componenti *made in America* a Huawei, ma anche vendere componenti che vengono realizzati altrove ma utilizzando attrezzature realizzate negli Stati Uniti, in tal modo estendendo la portata del divieto alle aziende non statunitensi che si affidano a tecnologie USA. Per tutta risposta, alcuni giorni dopo, il Presidente Xi ha annunciato un investimento da 1.400 miliardi di dollari USA nell'industria dei chip nazionali entro il 2025. A sua volta, ciò ha innescato un rafforzamento della collaborazione tra Cina e Taiwan: TSMC, un produttore di microchip con sede a Taiwan, ha annunciato la costruzione di un nuovo impianto industriale in Arizona.

Il tentativo politico di istigare un *decoupling* tra le due economie sembra non conoscere sosta: nel mese di agosto 2020 il Presidente Trump ha firmato due ordini esecutivi intimando alle aziende statunitensi di rescindere tutte le relazioni commerciali con ByteDance, la società che controlla TikTok, un'applicazione per la condivisione di video, e WeChat, una piattaforma multi-servizio per smartphone onnipresente in Cina e diffusa anche nel resto del mondo, in particolare presso le collettività cinesi d'oltremare. A sua volta, il Segretario di Stato Mike Pompeo ha lanciato il progetto "Clean Network" per proteggere le telecomunicazioni statunitensi dalle "intrusioni aggressive di attori malevoli, quali il Partito Comunista Cinese". Il recente tour europeo del Ministro degli Esteri cinese Wang Yi può essere letto anche come risposta all'offensiva statunitense, per evitare che altri paesi europei seguano l'esempio della Gran Bretagna, che ha escluso Huawei dalla futura rete 5G nazionale.⁵⁰

Al momento è comunque prematuro trarre conclusioni: è certamente possibile che, a tendere, la competizione strategica USA-RPC possa determinare il venir meno delle condizioni che negli ultimi decenni hanno visto l'economia cinese integrarsi con quella statunitense e, in modo molto maggiore, con le altre economie dell'Asia orientale. Occorrerà tuttavia ragionare su dati di medio periodo: al momento non vi è alcuna evidenza di un generalizzato *reshoring* delle imprese statunitensi (e straniere in genere) investite in attività produttive sul suolo cinese, né di un esodo di massa verso altri paesi della regione (ad esempio nel Sud-Est asiatico). Le dinamiche dei singoli settori produttivi sono estremamente differenziate, ma tutto il mondo *corporate* è consapevole della rilevanza crescente del mercato cinese, della sua intrinseca specificità culturale, e dunque dell'importanza di mantenere la massima prossimità ad esso per poterne conquistare i consumatori. Anche per questa ragione la più

⁵⁰ Eleanor Albert, "China's Foreign Minister Finishes Europe Tour", *The Diplomat*, 2 settembre 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/chinas-foreign-minister-finishes-europe-tour/>.

recente indagine della Camera di Commercio USA a Shanghai riferisce che tra le 200 imprese con attività produttive in Cina sondate nei mesi di giugno e luglio 2020, il 70,6% dichiara di non intendere trasferire la produzione fuori dal territorio cinese e solo l'1,8% di quelle che si dichiarano intenzionate a trasferire la produzione affermano di programmare il trasferimento dell'intera attività produttiva (e solo il 16,4% di oltre il 30% dell'attività produttiva).⁵¹

1.4 La modernizzazione delle Forze armate cinesi

Avviato negli anni '80, il processo di modernizzazione dell'Esercito Popolare di Liberazione (EPL) ha subito un'accelerazione sotto l'attuale dirigenza del PCC.⁵² Gli obiettivi sono delineati nella Relazione presentata dal Segretario Generale Xi Jinping al 19° congresso nazionale del Partito nel 2017: entro il 2020 la sostanziale meccanizzazione delle Forze armate, nonché rilevanti progressi nella loro informatizzazione e un significativo potenziamento delle capacità strategiche; entro il 2035 il sostanziale completamento della modernizzazione, con riferimento a teoria, struttura, personale e armamenti; entro la metà del XXI secolo, infine, la piena trasformazione dell'EPL in una forza armata di prima classe a livello mondiale (*shijie yiliu jundui*, 世界一流军队).⁵³ Così concepita, la modernizzazione militare si presenta dunque come un processo di lunga durata e ad ampio spettro, che investe al tempo stesso dottrina, assetti organizzativi e dotazioni dell'EPL.

Sul piano della dottrina, successive revisioni introdotte a partire dai primi anni '90 hanno evidenziato la centralità delle moderne tecnologie nella conduzione della guerra contemporanea, in un contesto caratterizzato tuttavia dalla persistente percezione di inferiorità tecnologica da parte della Cina rispetto ai propri potenziali avversari. La Guerra del Golfo del 1991, in particolare, ha innescato in Cina un dibattito strategico da cui sarebbe scaturita, nel 1993, la nuova dottrina delle "Guerre locali in condizioni di alta tecnologia", poi rivista nel 2004 ("Guerre locali in condizioni di informatizzazione") e nel 2014 ("Guerre locali informatizzate") con più specifica individuazione dell'applicazione delle tecnologie informatiche quale tratto distintivo della guerra contemporanea. Parallelamente, la dottrina operativa ha attribuito crescente importanza al principio di integrazione delle forze, richiedendo ai diversi Servizi armati dell'EPL - Forze di terra, Marina e Aeronautica - di prepararsi a operare in modo congiunto dalla pianificazione al combattimento. Introdotto sul finire degli anni '90, il concetto di "operazioni congiunte" (*lianhe zuozhan*, 联合作战) riprendeva in termini letterali il concetto statunitense di *jointness*. Negli anni successivi il concetto è stato ulteriormente specificato in "operazioni congiunte integrate" (*yitihua lianhe zuozhan*, 一体化联合作战), alla luce della percepita "sistemizzazione" - vale a dire la trasformazione della guerra in scontro fra sistemi contrapposti - e della conseguente esigenza di una maggiore integrazione fra le componenti del sistema.⁵⁴

Questa evoluzione della dottrina ha comportato un ampliamento degli orizzonti spaziali di Forze armate tradizionalmente caratterizzate da un marcato orientamento continentale. Nuovi ambiti hanno così acquisito rilevanza cruciale, in particolare gli spazi marittimi, lo spazio extra-atmosferico e il cyberspazio, identificati nel *Libro bianco sulla strategia militare* del 2015 quali "ambiti di sicurezza cruciali" (*zhongda*

⁵¹ Camera di Commercio USA di Shanghai (2020), *China Business Report Highlights*, Shanghai, <https://www.amcham-shanghai.org/en/article/insight-magazine-2020-china-business-report-highlights>.

⁵² L'Esercito Popolare di Liberazione, la cui fondazione si fa ufficialmente risalire all'insurrezione di Nanchang del 1927, è l'esercito del Partito Comunista Cinese. Come stabilisce la *Legge sulla difesa nazionale* del 1997, l'EPL è sottoposto alla "direzione" (*lingdao*, 领导) del Partito, che la esercita mediante la propria Commissione Militare Centrale, presieduta dal Segretario Generale, oggi Xi Jinping.

⁵³ Xi Jinping, "Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era", Relazione politica presentata in occasione del 19° congresso nazionale del Partito Comunista Cinese, 18 ottobre 2017, p. 17.

⁵⁴ Simone Dossi (2015), "La politica di difesa cinese: una trasformazione lunga trent'anni", *OrizzonteCina*, 6, 5, pp. 2-5, <https://www.twai.it/articles/la-politica-di-difesa-cinese-una-trasformazione-lunga-trentanni>.

anquan lingyu, 重大安全领域).⁵⁵ In ambito marittimo è in corso ormai da tempo un progressivo ampliamento del perimetro operativo delle forze cinesi, dalle acque regionali dei “mari vicini” ai cosiddetti “mari lontani” (*yuanhai*, 远海). Come si afferma nel *Libro bianco sulla difesa nazionale nella nuova era* del 2019, la Marina dell’EPL sta dunque “accelerando la transizione da operazioni di difesa nei mari vicini a operazioni di protezione nei mari lontani”.⁵⁶ Nello spazio extra-atmosferico i sistemi satellitari sono identificati come un assetto fondamentale nella “guerra informatizzata” e la Cina intende pertanto – come affermato sempre nel Libro bianco del 2019 – “proteggere la sicurezza delle risorse spaziali e rafforzare la capacità di entrare e uscire in sicurezza dallo spazio extra-atmosferico e farne uso”. In ambito cyber è particolarmente acuta la percezione di vulnerabilità rispetto alle potenze tecnologicamente più avanzate, a partire dagli Stati Uniti ritenuti tuttora egemoni in questo ambito. Al tempo stesso, tuttavia, gli analisti cinesi individuano nel cyberspazio un ambito potenzialmente promettente per operazioni asimmetriche che consentano di “vincere il più forte da una posizione di debolezza”.⁵⁷

Parallelamente alla ridefinizione del tipo di guerra che l’EPL deve prepararsi a combattere, la dottrina militare ha ampliato i compiti delle Forze armate al di là dell’ambito strettamente bellico. L’integrazione della Cina nella rete delle interdipendenze internazionali ha infatti prodotto una percepita diversificazione delle minacce alla sicurezza nazionale, con un intreccio sempre più stretto tra minacce tradizionali e non tradizionali e tra minacce esterne e minacce interne. Di qui l’introduzione del concetto di “operazioni militari non belliche” (*fei zhanzheng junshi xingdong*, 非战争军事行动), sostenuto inizialmente soprattutto dalla dirigenza civile e infine abbracciato anche dalla dirigenza militare, in particolare in seguito all’operazione di evacuazione di circa 36.000 cittadini cinesi dalla Libia a inizio 2011.⁵⁸ Nel *Libro bianco sull’impiego diversificato delle Forze armate cinesi* pubblicato nel 2013 viene così delineata una duplice diversificazione delle missioni dell’EPL. Da un lato, in continuità con la lunga tradizione delle Forze armate cinesi come esercito di partito, si riafferma il loro ruolo interno nel mantenimento della stabilità e nel sostegno alle politiche pubbliche del Partito-Stato. Dall’altro lato – e qui è l’elemento di novità – si evidenzia l’impegno dell’EPL al di fuori del territorio nazionale in missioni di natura non bellica, quali la protezione di interessi cinesi all’estero, la partecipazione alle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e la protezione della sicurezza delle vie di comunicazione marittima.⁵⁹

L’evoluzione della dottrina militare ha reso necessaria una profonda revisione degli assetti organizzativi, che costituisce una seconda importante dimensione del processo di modernizzazione in atto. Fino al 2015, la struttura dell’EPL restava sostanzialmente basata su riforme introdotte a metà degli anni ’50 del secolo scorso su modello sovietico. La Commissione Militare Centrale, organo di vertice politico-militare, esercitava la propria autorità sulle Forze armate attraverso una struttura di comando a tre livelli. Il primo livello era costituito dai Dipartimenti generali (Dipartimento generale di Stato maggiore, Dipartimento generale politico e Dipartimento generale logistica, cui nel 1998 si era aggiunto il Dipartimento generale armamenti). Il secondo livello era costituito dai Comandi delle Regioni militari nelle quali era suddiviso il territorio nazionale. Infine, il terzo livello era costituito dai Comandi dei

⁵⁵ PRC State Council Information Office, *China’s Military Strategy*, Pechino, 2015, http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm.

⁵⁶ PRC State Council Information Office, *China’s National Defense in the New Era*, Pechino, 2019, http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html.

⁵⁷ Simone Dossi (2020), “On the Asymmetric Advantages of Cyberwarfare. Western Literature and the Chinese Journal *Guofang Keji*”, *Journal of Strategic Studies*, 43, 2, pp. 281-308.

⁵⁸ Andrea Ghiselli (2020), “Civil-Military Relations and Organisational Preferences Regarding the Use of the Military in Chinese Foreign Policy: Insights from the Debate on MOOTW”, *Journal of Strategic Studies*, 43, 3, pp. 421-442.

⁵⁹ PRC State Council Information Office, *The Diversified Employment of China’s Armed Forces*, Beijing, 2013, http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986506.htm.

Servizi armati: la Marina e l'Aeronautica, cui si aggiungeva – inquadrata tuttavia a un grado inferiore come Corpo armato – la Seconda artiglieria, vale a dire la forza missilistica. Le Forze di terra non disponevano di un proprio Comando: a esercitare l'autorità su queste ultime era infatti direttamente il Dipartimento generale di Stato maggiore, che fungeva quindi contestualmente da organo di comando delle Forze di terra e da organo di comando dell'EPL nel suo complesso. Si determinava così una sovrapposizione tra struttura di comando delle Forze di terra e dell'EPL, che – unita a una cultura strategica marcatamente continentale – produceva una vera e propria egemonia delle Forze di terra sull'EPL.

Un simile assetto organizzativo risultava ormai del tutto obsoleto alla luce dell'evoluzione dottrinale degli anni '90 e 2000, in particolare in riferimento al concetto di operazioni congiunte integrate, il cui essenziale requisito organizzativo è una struttura di comando pienamente interforze e un più equilibrato rapporto fra i diversi Servizi armati. Una complessiva riforma dell'organizzazione è stata infine approvata alla fine del 2015 ed è attualmente in fase di implementazione.⁶⁰ La struttura dell'Epl viene ridisegnata sulla base del principio secondo cui “la Commissione Militare Centrale esercita una supervisione complessiva, le Regioni operative presiedono alle operazioni, i Servizi armati presiedono alla costruzione”. Viene così disposta una ristrutturazione attorno a due distinti sistemi, entrambi facenti capo alla Commissione Militare Centrale: il “sistema di direzione e amministrazione” (*lingdao guanli tizhi*, 领导管理体制) e il “sistema di comando operativo congiunto” (*lianhe zuozhan zhihui tizhi*, 联合作战指挥体制). Nel primo l'autorità procede dalla Commissione Militare Centrale ai Servizi armati, nel secondo dalla Commissione alle Regioni operative. Tre aspetti di questa complessiva riorganizzazione sono particolarmente importanti nell'adattare gli assetti organizzativi dell'EPL alle esigenze derivanti dalla dottrina. Il primo è lo smantellamento dei quattro Dipartimenti generali, la loro sostituzione con 15 Dipartimenti funzionali e soprattutto l'istituzione di un Dipartimento di Stato maggiore congiunto pienamente interforze. Il secondo aspetto è la sostituzione delle preesistenti sette Regioni militari con cinque Regioni operative dotate di organi di comando anch'essi interforze. Il terzo aspetto è il riordino dei Servizi armati: l'istituzione di organi di comando interforze è infatti resa possibile dalla riorganizzazione delle Forze di terra, con l'istituzione di un apposito organo di comando al pari degli altri Servizi e la conseguente separazione fra catena di comando delle Forze di terra e catena di comando dell'EPL. Parallelamente, la riforma eleva al grado di Servizio armato la Seconda artiglieria, ribattezzata Forza missilistica, e affianca ai quattro Servizi due nuove forze di supporto: la Forza di supporto strategico, cui viene attribuita la responsabilità per i programmi spaziali e cyber, e la Forza di supporto logistico congiunto, con responsabilità su centri di supporto logistico nelle cinque Regioni operative.

Accanto a dottrina e organizzazione, una terza area interessata dal processo di modernizzazione è quella dei sistemi di difesa.⁶¹ Anche in questo caso il processo di modernizzazione ha avuto inizio negli anni '80, ma ha subito un'accelerazione nell'ultimo decennio, con alcuni significativi elementi di novità. In primo luogo, se fino a pochi anni fa i sistemi di difesa maggiormente innovativi erano acquisiti dall'estero, in particolare dalla Russia, nell'ultimo decennio è notevolmente cresciuta la capacità di produzione nazionale, pur in presenza di persistenti difficoltà in alcune aree. In secondo luogo, se in passato gli sforzi erano concentrati prevalentemente sul potenziamento delle capacità di interdizione in ambito regionale (con particolare riferimento allo scenario di un conflitto nello Stretto di Taiwan),

⁶⁰ Simone Dossi (2018), “L'Esercito popolare di liberazione fra mutamento della dottrina militare e riforma della struttura di comando. Un'ipotesi interpretativa”, *OrizzonteCina*, 9, 2, pp. 3-13.

⁶¹ Sulla modernizzazione dei sistemi di difesa si vedano International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2020*, Londra, IISS, pp. 231-239; US Department of Defense, *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, Washington D.C., <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2332126/dod-releases-2020-report-on-military-and-security-developments-involving-the-pe/>.

nell'ultimo decennio considerevoli investimenti sono stati destinati anche al potenziamento delle capacità di proiezione a più lungo raggio.

Questi elementi di novità sono ben visibili nella modernizzazione navale, un ambito di particolare importanza per l'adattamento di Forze armate tradizionalmente continentali alle esigenze derivanti dall'evoluzione dottrinale sopra descritta. Si segnalano importanti progressi nella modernizzazione della flotta di superficie, con la costruzione e consegna dei cacciatorpediniere della classe Luyang III (tipo 052D) e delle prime navi della classe Renhai (tipo 055) (una in servizio e cinque attualmente in costruzione). Con queste ultime, in particolare, la Marina compie un significativo salto di qualità: classificate ufficialmente come cacciatorpediniere, le Renhai sono prive di paralleli in Occidente, dove vengono considerate piuttosto come incrociatori.⁶² La Marina dell'EPL si sta inoltre dotando di nuove rifornitrici di squadra, con una seconda nave della classe Fuyu (tipo 901) entrata in servizio nel 2020, nonché di nuove grandi navi d'assalto anfibio, con sette LPD (Landing Platform Dock) della classe Yuzhao (tipo 071) già in servizio, un'ottava attualmente in costruzione e la prima LHD (Landing Helicopter Dock) della classe Yushen (tipo 075) varata nel 2019. Particolarmente rilevanti sono i progressi nel programma delle portaerei. Una prima nave, la *Liaoning*, venne consegnata alla Marina dell'EPL nel 2012, dopo lunghi lavori sullo scafo di costruzione sovietica importato dall'Ucraina alla fine degli anni '90, e ha infine raggiunto la capacità operativa iniziale nel 2018. Una seconda portaerei, la *Shandong*, basata sul modello della *Liaoning* ma di produzione nazionale, è stata consegnata nel 2019, mentre è attualmente in costruzione una terza portaerei, di progettazione interamente nazionale, che si ritiene presenterà significativi miglioramenti in particolare nel sistema di decollo degli aerei imbarcati.⁶³ Il ritmo sostenuto della modernizzazione navale è reso possibile dai progressi qualitativi e dagli imponenti volumi di costruzione dell'industria cantieristica cinese. Proprio la cantieristica è individuata dal Dipartimento della Difesa statunitense fra gli ambiti in cui la Cina avrebbe raggiunto la parità - se non la superiorità - rispetto agli Stati Uniti. Il settore è attualmente in fase di consolidamento, in seguito alla fusione dei due maggiori gruppi - la China Shipbuilding Industry Corporation e la China State Shipbuilding Corporation - realizzata nel 2019 dando luogo al più grande gruppo su scala mondiale.⁶⁴

Significativi progressi si registrano anche in ambito aeronautico e missilistico. Sul primo versante si segnala in particolare il graduale rinnovamento della linea dei caccia. I primi esemplari del J-20, il caccia cinese di quinta generazione, sono entrati in servizio nel 2019 nella Regione operativa orientale. Parallelamente, continua sia nell'Aeronautica sia nell'Aeronavale l'immissione in servizio di nuovi velivoli di quarta generazione: secondo il Dipartimento della Difesa USA, oltre 800 dei 1.500 caccia attualmente operativi sarebbero ormai di quarta generazione. Rientrano fra questi i 24 Su-35 acquisiti dalla Russia e consegnati nel 2019.⁶⁵ Per quanto riguarda la linea dei bombardieri, le autorità hanno confermato ufficialmente nel 2016 che è in corso lo sviluppo di un nuovo velivolo, identificato nelle fonti occidentali come H-20. Con un raggio d'azione stimato di almeno 8.500 chilometri, l'H-20 - che secondo fonti statunitensi entrerà in servizio non prima della metà del prossimo decennio - rafforzerebbe significativamente la componente aerea del deterrente nucleare cinese. Nel frattempo, l'EPL sta sviluppando nuove varianti del bombardiere H-6 attualmente in servizio, a sua volta una versione di produzione nazionale del Tu-16 sovietico. In particolare, è entrata in servizio

⁶² Massimo Annati (2020), "L'inarrestabile avanzata della tecnologia cinese", *Rivista Marittima*, pp. 34-41, https://issuu.com/rivistamarittima/docs/rm_aprile_2020.

⁶³ ChinaPower, *Tracking China's Third Aircraft Carrier*, 2019, <https://chinapower.csis.org/china-carrier-type-002/>.

⁶⁴ Meia Nouwens, "Is China's Shipbuilding Merger on Course?", *IISS Military Balance Blog*, 4 settembre 2020, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/09/china-shipbuilding-merger>.

⁶⁵ Franz-Stefan Gady, "Russia Completes Delivery of 24 Su-35 Fighter Jets to China", *The Diplomat*, 17 aprile 2019, <https://thediplomat.com/2019/04/russia-completes-delivery-of-24-su-35-fighter-jets-to-china/>.

nell'Aeronavale la versione H-6J, che secondo il Dipartimento della Difesa USA consentirebbe di estenderne significativamente il raggio d'azione nei mari regionali, mentre un'ulteriore variante (H-6N) è stata esibita in occasione della parata militare per il settantesimo anniversario della Rpc nel 2019. In ambito missilistico, la modernizzazione procede sia nel settore strategico sia in quello convenzionale. Con riferimento al primo, si segnala in particolare il missile balistico intercontinentale DF-41, anch'esso al centro dell'attenzione in occasione della parata del 2019. Nella stessa occasione venivano per la prima volta esibiti anche il missile balistico a medio raggio DF-17 e il missile da crociera CJ-100.⁶⁶ Secondo l'IISS (International Institute for Strategic Studies), tutti e tre i missili sono attualmente in dotazione alle Forze missilistiche, ma non hanno ancora raggiunto la capacità operativa iniziale. In ambito convenzionale si segnala anche il missile balistico anti-nave DF-21D, che - con una gittata stimata di oltre 1.500 chilometri - è ritenuto dalle fonti USA in grado di colpire navi nemiche (incluse portaerei) in navigazione nell'Oceano pacifico occidentale.

I progressi conseguiti nella modernizzazione dei sistemi di difesa sono stati resi possibili grazie alla mobilitazione di considerevoli risorse finanziarie, con una costante crescita del bilancio militare negli ultimi venticinque anni. Inizialmente a doppia cifra, il tasso di crescita su base annua è poi sceso al di sotto del 10% dal 2016, parallelamente al rallentamento del tasso di crescita del PIL cinese. Nel 2020 il bilancio militare ufficiale registra un incremento del 6,6% rispetto al 2019, il tasso di crescita annua più basso registrato negli ultimi tre decenni, con un'incidenza del 5,12% sul bilancio totale dello Stato (in leggero aumento rispetto al 5,06% del 2019).⁶⁷ Il bilancio militare cinese è oggi secondo solamente a quello degli Stati Uniti, benché non vadano dimenticati i differenti ordini di grandezza: anche considerando le stime del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), che sommano al dato governativo una serie di voci escluse dal bilancio ufficiale (quali i costi per importazioni di armamenti), le spese della Cina in ambito militare erano pari nel 2019 a poco più di un terzo di quelle statunitensi. In prospettiva ci si attende che il progressivo rallentamento della crescita economica cinese riduca i margini per consistenti incrementi del bilancio militare. Anche per questo, le autorità stanno promuovendo una strategia di "fusione militare-civile" (*jun-min ronghe*, 军民融合) che, accrescendo l'integrazione fra industria della difesa e produzione civile, consenta di ridurre i costi e stimolare processi di innovazione. Rientra nella strategia anche il coinvolgimento crescente di attori privati, il cui contributo è ritenuto essenziale in settori d'avanguardia quali intelligenza artificiale e *machine learning*.

La modernizzazione delle Forze armate cinesi presenta significative implicazioni per gli equilibri regionali. Il potenziamento delle capacità militari cinesi influisce infatti sulle percezioni degli altri attori, come evidenziato dai dati sulle spese militari, che segnalano ormai da diversi anni dinamiche di riarmo in Asia orientale e, su scala minore, nel Sudest asiatico, in Asia meridionale e in Oceania. Nella regione, la modernizzazione militare cinese presenta implicazioni significative anche per gli Stati Uniti, la cui egemonia globale si fonda in ultima istanza sulla capacità di proiettare potenza nei differenti contesti regionali. Particolare preoccupazione desta quindi a Washington il potenziamento da parte cinese di quelle che vengono definite capacità di "anti-access/area denial" (A2/AD), vale a dire capacità a più lungo raggio volte a impedire alla controparte di accedere a una determinata area operativa e capacità a più corto raggio finalizzate a limitarne la libertà d'azione una volta che sia riuscita ad accedervi. Secondo il Dipartimento della Difesa statunitense, tali capacità sarebbero oggi particolarmente robuste all'interno

⁶⁶ Minnie Chan e Liu Zhen, "China Rolls Out New Weapon Systems, Nuclear-Capable Missiles in Military Parade", *South China Morning Post*, 1 ottobre 2019, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3031145/china-rolls-out-new-weapon-systems-nuclear-capable-missiles>

⁶⁷ Bonnie Glaser, Matthew Funaiolo e Brian Hart (2020), *Breaking Down China's 2020 Defense Budget*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., <https://www.csis.org/analysis/breaking-down-chinas-2020-defense-budget>.

della cosiddetta “prima catena di isole”, costituita da Curili, arcipelago giapponese, Taiwan,⁶⁸ Filippine e Borneo. In particolare, vengono ritenute sempre più esposte alle capacità missilistiche cinesi le basi USA in Giappone. Al tempo stesso, tuttavia, si evidenzia il potenziamento delle capacità cinesi di A2/AD anche al di là della prima catena di isole, con rischi crescenti per le stesse basi americane a Guam, che sono ritenute potenzialmente esposte ad attacchi convenzionali o nucleari.⁶⁹

Per gli Stati Uniti, il potenziamento delle capacità cinesi di A2/AD prefigura dunque costi crescenti di accesso militare all’Asia orientale, con significative ricadute sulla tutela di specifici interessi statunitensi (quale la libertà di navigazione nei mari regionali) nonché sulla credibilità dell’impegno degli USA a difesa degli alleati asiatici. Si inseriscono in questo contesto le tensioni fra Cina e Stati Uniti nel Mar cinese meridionale, quadrante di importanza cruciale per gli equilibri militari nella regione. Da un lato, il Mar cinese meridionale riveste un ruolo fondamentale per la difesa nazionale cinese non solo dal punto di vista del complessivo potenziamento delle capacità di interdizione, ma anche da quello della credibilità della componente marittima del deterrente nucleare cinese: per la maggior profondità dei fondali, il Mar cinese meridionale rappresenta infatti il principale canale di accesso all’Oceano pacifico per i sottomarini nucleari lanciamissili balistici della Marina dell’EPL.⁷⁰ Di qui il potenziamento delle capacità cinesi nella regione, con l’espansione delle isole sotto controllo cinese nel 2014-15 e la successiva installazione di infrastrutture militari sia nell’arcipelago delle Paracel (in particolare su Woody Island) sia in quello delle Spratly (in particolare su Fiery Cross, Subi e Mischief Reef).⁷¹ D’altro canto, per gli Stati Uniti il Mar cinese meridionale rappresenta un quadrante decisivo per la preservazione della propria capacità di accesso militare alla regione. Sin dall’amministrazione Obama, Washington ha quindi optato per un interventismo crescente in controversie sino ad allora di natura esclusivamente regionale, ricorrendo a strumenti di pressione diplomatica ma anche militare, quali in particolare le “*freedom of navigation operations*” condotte con frequenza sempre maggiore dalla Marina militare statunitense.

Se su scala regionale le ricadute della modernizzazione militare cinese sono rilevanti, meno immediate appaiono per contro le implicazioni su scala globale. Le capacità cinesi di proiezione a lungo raggio restano infatti circoscritte, a dispetto dei pur significativi progressi conseguiti negli ultimi anni, quali il programma delle portaerei segnalato sopra e, nel 2017, l’installazione di una prima base cinese all’estero a Gibuti.⁷² Persistono infatti carenze in diversi ambiti, per esempio nelle capacità di trasporto aereo e nelle capacità anti-sommergibile, cui si aggiungono le difficoltà che secondo lo stesso Dipartimento della Difesa USA l’EPL starebbe riscontrando nella modernizzazione e nell’espansione del corpo dei marines, componente essenziale per uno sviluppo in chiave “*expeditionary*”. Va del resto precisato che gli “interessi essenziali” (*hexin liyi*, 核心利益) della Cina rimangono localizzati nella periferia del paese ed è a tutela di tali interessi che il programma di modernizzazione militare è primariamente rivolto. Su questo sfondo, al di fuori dell’Asia orientale la modernizzazione militare della Cina si è sinora tradotta in un’accresciuta partecipazione del paese a meccanismi di cooperazione militare, con positive ricadute

⁶⁸ In questo Approfondimento si fa uso del termine “Taiwan” per indicare, dal punto di vista geografico, l’isola già nota storicamente come Formosa e, dal punto di vista politico, la “Repubblica di Cina (Taiwan)”, la quale esercita giurisdizione esclusiva sulla medesima isola, come pure sull’arcipelago delle isole Penghu, sull’arcipelago delle isole Kinmen, sull’arcipelago delle isole Matsu e su alcune isole minori, oltre a rivendicare isole nel Mar cinese orientale e nel Mar cinese meridionale.

⁶⁹ US Department of Defense, *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020*, Washington, D.C., <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2332126/dod-releases-2020-report-on-military-and-security-developments-involving-the-pe/>.

⁷⁰ Sarah Kirchberger e Patrick O’Keeffe (2017), “Military-Strategic Aspects of the South China Sea Issue”, in Benedikt Seemann and Sebastian Bersick (a cura di), *Traversing the Challenges: Political, Economic, and Environmental Dimensions of Maritime and Regional Security*, Manila: Konrad-Adenauer-Stiftung Philippines, pp. 27-40, http://www.kas.de/wf/doc/kas_50965-1522-2-30.pdf?171205154257.

⁷¹ Asia Maritime Transparency Initiative, *China Island Tracker*, <https://amti.csis.org/island-tracker/china/>.

⁷² Andrea Ghiselli (2015), “Prima base militare all’estero: anche la Cina sceglie Gibuti”, *OrizzoneCina*, 6, 6, pp. 4-5, <https://www.twai.it/articles/prima-base-militare-allestero-anche-la-cina-sceglie-gibuti/>.

sulla stabilità internazionale. È il caso in particolare delle operazioni di contrasto della pirateria nel Golfo di Aden, cui la RPC ha continuamente partecipato dall'inizio del 2009, offrendo un decisivo contributo alla sicurezza di vie di comunicazione di rilevanza cruciale per i traffici marittimi globali. Ed è il caso delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, che hanno visto in anni recenti un crescente attivismo di Pechino, al punto che la Cina risulta oggi di gran lunga prima fra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza per personale dispiegato (2.534 unità al 30 giugno 2020, seguite a distanza, fra i membri permanenti, dalle 683 unità francesi).⁷³

1.5 Le relazioni tra Repubblica Popolare Cinese e Taiwan

Taiwan, anche conosciuta secondo la denominazione ufficiale di “Repubblica di Cina (Taiwan)”, è un'isola al largo della provincia sud-orientale cinese del Fujian retta da un governo autonomo e separato sin dal 1949, anno in cui ebbe termine la guerra civile cinese (1927-1949) e le forze nazionaliste del Kuomintang (KMT), sconfitte dal PCC, evacuarono la Cina continentale ritirandosi sull'isola, che nel XVI secolo i portoghesi avevano già battezzato “Formosa”.⁷⁴

Prima del 1949 Taiwan era stata una colonia giapponese per 50 anni, dal 1895 al 1945. Durante la fase terminale della dinastia imperiale Qing (1644-1912), Pechino aveva infatti ceduto *in perpetuum* all'Impero giapponese l'isola di Taiwan, comprese le isole Pescadores (Penghu), con il Trattato di Shimonoseki, che aveva seguito la vittoria delle forze armate nipponiche nella prima guerra sino-giapponese (1894-1895). Sconfitto nella Seconda guerra mondiale, nel 1945 il Giappone dovette restituire diversi territori precedentemente annessi, tra cui Taiwan. Nella Conferenza del Cairo del 1943 le potenze alleate avevano già concordato la restituzione alla Cina di "tutti i territori che il Giappone aveva sottratto ai cinesi", citando esplicitamente l'isola di Formosa e le isole Pescadores. Per quattro anni, quindi, dal 1945 al 1949, l'intero territorio cinese – tanto la porzione continentale, quanto le isole, compresa Taiwan – fu riunito sotto la sovranità di un unico stato, appunto la Repubblica di Cina,⁷⁵ guidata dal Generalissimo Chiang Kai-shek.

Tra il 1947 e il 1949 le forze nazionaliste di Chiang Kai-shek, sconfitte dall'Esercito Popolare di Liberazione di Mao Zedong e Zhu De nel corso della guerra civile, si ritirarono a Taiwan: l'intento di Chiang era di riorganizzare le forze concentrate sull'isola – circa due milioni di soldati – per poi sbarcare nuovamente nella Cina continentale nell'arco di alcuni mesi per riguadagnarne il controllo. Le logiche della Guerra fredda resero impraticabile questo disegno, e impedirono al contempo a Mao di attaccare l'isola e sconfiggere definitivamente l'avversario. Si determinò così una protratta condizione di stallo, che vedeva coesistere un regime di matrice marxista-leninista nel territorio cinese continentale (la neo-

⁷³ Dati aggiornati disponibili su *United Nations Peacekeeping*, <https://peacekeeping.un.org/en/data>.

⁷⁴ In questo Approfondimento si fa uso del termine “Taiwan” per indicare, dal punto di vista geografico, l'isola già nota storicamente come Formosa e, dal punto di vista politico, la “Repubblica di Cina (Taiwan)”, la quale esercita giurisdizione esclusiva sulla medesima isola, come pure sull'arcipelago delle isole Penghu, sull'arcipelago delle isole Kinmen, sull'arcipelago delle isole Matsu e su alcune isole minori, oltre a rivendicare isole nel Mar cinese orientale e nel Mar cinese meridionale.

⁷⁵ La Repubblica di Cina, formalmente costituita il 1° gennaio 1912 all'indomani della Rivoluzione Xinhai (culminata il 10 ottobre 1911) e poco prima dell'abdicazione dell'ultimo imperatore, il mancese Aisin Gioro Puyi, è lo stato successore dell'Impero cinese, la cui ultima dinastia, i Qing, aveva assunto il potere nel 1644. Il periodo storico che intercorre tra la caduta dell'Impero e la fine della guerra civile, con l'instaurazione della Repubblica Popolare Cinese (1911-1949), è noto come l'età della “Cina repubblicana”. Nonostante la drastica riconfigurazione istituzionale, e la cronica debolezza del governo repubblicano, quest'ultimo rivendicò sin dall'inizio la propria sovranità non soltanto sulle province storicamente integrate nell'Impero, ma anche sui territori periferici su cui più di recente il precedente governo imperiale aveva esteso la propria egemonia e sui quali, nella fase finale della sua esistenza, esso vantava ormai un controllo poco più che nominale; si veda a riguardo, ad esempio, Maria Adele Carrai (2017), “Learning Western Techniques of Empire: Republican China and the New Legal Framework for Managing Tibet”, *Leiden Journal of International Law*, 30, pp. 801-824.

costituita Repubblica Popolare Cinese con capitale Pechino) e un regime autoritario di stampo fascista⁷⁶ a Taiwan (espressione della continuità politica e giuridica della Repubblica di Cina sorta nel 1912 al crollo dell'Impero cinese, con capitale Taipei). In questo quadro Taiwan rappresentava per la RPC l'ultima provincia da "liberare" per completare la missione di rinnovamento della guerra civile, mentre per le forze nazionaliste del KMT essa fungeva da temporaneo baluardo in vista della riconquista della Cina continentale occupata dagli usurpatori comunisti.

Da allora, le relazioni tra i governi di Pechino e Taipei sono state caratterizzate da contatti sporadici, tensioni e instabilità. Dopo il 1949 le operazioni militari continuarono, mentre i due regimi si contendevano il riconoscimento quale unico legittimo governo della Cina. Fino agli anni '70 entrambe le parti non esclusero il ricorso all'opzione militare per chiudere definitivamente la guerra civile e in effetti scontri armati si verificarono per tutti gli anni '50 e '60, con picchi che sfociarono nella prima e nella seconda crisi dello Stretto di Taiwan.

Con l'inizio degli anni '70 lo schema cambia radicalmente. Fin dal 1967 il futuro Presidente USA Richard Nixon (1969-1974) aveva segnalato l'intenzione⁷⁷ di avviare un'ambiziosa politica di avvicinamento a Pechino, capitalizzando la rottura sino-sovietica maturata a partire dal 1956. Il 25 ottobre 1971 l'Assemblea Generale dell'ONU approva la Risoluzione 2758, che riconosce i rappresentanti della Repubblica Popolare Cinese quali unici legittimi rappresentanti legali della Cina all'ONU, espellendo *de facto* i diplomatici della RdC.⁷⁸ Meno di un anno prima, il 6 novembre 1970, l'Italia aveva trasferito il suo riconoscimento diplomatico, normalizzando le relazioni con Pechino. Il 1° gennaio 1979, sotto la presidenza Carter, è la volta di Washington, che riconosce il governo della RPC come il solo legittimo governo della Cina, terminando al contempo le relazioni diplomatiche formali con la RdC. La posizione statunitense, tuttavia, è improntata al mantenimento dello status quo nella perdurante contesa tra le due parti: la cosiddetta politica di "ambiguità strategica", incardinata attraverso il Taiwan Relations Act approvato dal Congresso USA il 10 aprile 1979,⁷⁹ prevede infatti che gli Stati Uniti mantengano "la capacità di opporre resistenza a qualsiasi tentativo di impiego della forza o di altri mezzi coercitivi che possano pregiudicare la sicurezza o il benessere della popolazione di Taiwan", oltre a costituire lo strumento legale che consente a Washington di conservare relazioni non ufficiali con Taipei e vendere alle Forze armate taiwanesi armamenti di natura difensiva. La formulazione della legge è studiatamente ambigua: per un verso, fa degli USA il tutore dell'equilibrio militare nello Stretto di Taiwan, prevenendo un'eventuale blitz da parte dell'EPL (pena una possibile escalation militare con il coinvolgimento USA); d'altro canto, non fissa alcun automatismo per l'eventuale intervento militare statunitense, cosa che previene il rischio che Taiwan dichiari l'indipendenza sotto una denominazione che punti a farne uno stato definitivamente separato dalla Cina (ad esempio, "Repubblica di Taiwan"). Un simile atto precipiterebbe con certezza un conflitto armato, essendovi al cuore della politica estera del PCC un insopprimibile tratto di irredentismo: il fatto che Washington non sia legalmente tenuta a soccorrere Taiwan in qualunque frangente limita dunque anche le opzioni delle autorità a Taipei.

La politica di "ambiguità strategica" ha funzionato sin qui in modo efficace, preservando lo status quo. Esso poggia, fondamentalmente, su una latente tensione tra il "principio dell'unica Cina" promosso da

⁷⁶ Per una ricostruzione del dibattito sul regime politico nella Cina nazionalista si veda Frederic Wakeman, "A Revisionist View of the Nanjing Decade: Confucian Fascism", *China Quarterly*, 150, 1997.

⁷⁷ Richard Nixon (1967), "Asia After Viet Nam", *Foreign Affairs*, 46, 1, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1967-10-01/asia-after-viet-nam>.

⁷⁸ ONU, Biblioteca digitale, <https://digitallibrary.un.org/record/192054>.

⁷⁹ Congresso degli Stati Uniti d'America, <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479>.

Pechino e la “politica dell’unica Cina” perseguita da Washington.⁸⁰ La RPC pone come assiomatico il principio secondo cui esiste un’unica Cina, di cui Taiwan è parte inalienabile (in via di principio, appunto, a prescindere dallo stato di fatto). Tale principio viene presentato dalle autorità della Repubblica Popolare come il fondamento della pace nello Stretto. La politica USA – esplicitata all’interno dei tre comunicati congiunti con la RPC del 1972, 1979 e 1982 – implica prendere atto che questa è la posizione di Pechino, senza affermare di concordare con tale posizione. In questo quadro si può comprendere in che termini sia sostenibile, per la leadership del PCC, l’attuale condizione di coesistenza di RPC e RdC: nella misura in cui entrambe le parti concordano nell’affermare che esiste un’unica Cina – pur avendo posizioni diverse su quale sia il governo che può legittimamente rivendicare la sovranità sull’intero territorio nazionale – il principio dell’unità è salvo e la situazione sul terreno può essere rappresentata come un’anomalia transitoria dalla condizione che ambo le parti riconoscono come quella “naturale” (l’unità). Viceversa, qualora una delle due parti dovesse affermare che esistono due Cine, oppure una Cina e un separato stato taiwanese che non considera più se stesso parte dell’unica Cina, la situazione di fatto resterebbe identica a quella odierna, ma verrebbe irrimediabilmente compromesso il principio che ad oggi consente a Pechino di assumere una posizione attendista nella convinzione che il trascorrere del tempo renda più – e non meno – agevolmente conseguibile l’obiettivo irrinunciabile di riunire quest’ultimo territorio sotto la propria giurisdizione, come avvenuto con Hong Kong e Macao rispettivamente nel 1997 e nel 1999.

Taiwan, Hong Kong e la formula “un paese, due sistemi”

Proprio queste due regioni amministrative speciali, ex colonie del Regno Unito e del Portogallo rispettivamente, rappresentano gli esempi di applicazione della formula nota come “un paese, due sistemi”, che fu concepita dalla dirigenza del PCC negli anni ’80 appositamente come strumento politico-giuridico per la pacifica incorporazione di Taiwan nella RPC.⁸¹ Secondo tale approccio, al momento della riunificazione Taiwan manterrebbe un ordinamento distinto rispetto al sistema socialista della Repubblica Popolare, preservando per un lungo arco di tempo ampi margini di auto-governo in campo regolamentare, giudiziario e amministrativo, senza dover sopportare sul proprio territorio la presenza di forze militari dell’EPL. Il ritorno di Hong Kong e Macao sotto la sovranità della Repubblica Popolare, negoziato da Pechino con Londra e Lisbona con oltre un decennio di anticipo attraverso due Dichiarazioni congiunte siglate nel 1984 e 1987, ha offerto l’occasione per testare in pratica il delicato disegno di convivenza di due enclave cosmopolite, caratterizzate da un profilo istituzionale di estrazione liberale e da un’economia capitalistica globalizzata, all’interno di uno stato retto da un regime non soltanto autoritario, ma anche fundamentalmente avverso alla legittimazione di un pluralismo di espressioni della “cinesità”. In questo senso, i cinquant’anni previsti nelle due Dichiarazioni quale lasso di tempo minimo durante il quale sarebbe stata garantita agli ordinamenti di Hong Kong e Macao continuità sostanziale con il precedente regime coloniale costituisce la scommessa politica di fondo dell’approccio “un paese, due sistemi”: l’idea, cioè, che la poderosa forza d’attrazione derivante dai nuovi spazi di arricchimento materiale e di gratificazione morale-simbolica spalancati dalla

⁸⁰ A conferma della rilevanza attribuita dalle autorità della RPC al “principio dell’unica Cina” si noti la sorprendente discrepanza tra la versione italiana e quella cinese del “Comunicato congiunto tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Popolare Cinese sul rafforzamento del partenariato strategico globale”, diramato il 23 marzo 2019 in occasione della visita di Stato in Italia del Presidente della RPC Xi Jinping: al punto 3 del testo ufficiale italiano si afferma che “l’Italia conferma la sua adesione alla politica di una sola Cina” (corsivo aggiunto, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Italia-Cina_20190323/ComunicatoCongiunto_Italia-Cina_20190323.pdf); in quello che dovrebbe essere il testo cinese equivalente, riportato sul sito del Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, la dicitura, invece, è la seguente: “L’Italia riafferma la sua adesione al principio dell’unica Cina” (*Yidali chongshen fengxing yige Zhongguo yuanze*, 意大利重申奉行一个中国原则, http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/23/content_5376303.htm).

⁸¹ PRC State Council Information Office e Taiwan Affairs Office, *White Paper – The One-China Principle and the Taiwan Issue*, Pechino, 21 febbraio 2000, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceno/eng/ztxw/twtt/t110655.htm>.

rigenerata nazione cinese unitaria avrebbero favorito la progressiva socializzazione della larga maggioranza della popolazione delle due regioni amministrative speciali al particolare progetto di modernità perseguito da Pechino (o quantomeno disinnescato l'aperta resistenza ad esso).

La credibilità di questo scenario è stata fortemente compromessa dalla recente crisi di Hong Kong, culminata con il varo da parte dell'Assemblea Nazionale del Popolo della RPC, il 30 giugno 2020, della nota *Legge sulla tutela della sicurezza nazionale nella regione amministrativa speciale di Hong Kong*, immediatamente adottata dalle autorità hongkonghesi.⁸² A differenza di quanto generalmente argomentato, infatti, l'impatto della nuova legislazione non si esprime tanto sul catalogo dei reati perseguibili – catalogo che era già ampio nel diritto penale hongkonghese, salvo che per alcune nuove fattispecie relative all'influenza straniera – quanto soprattutto nei termini di importanti innovazioni istituzionali e dell'espansione dei margini di discrezionalità nell'azione di apparati di sicurezza e procure. Nel primo ambito, si tratta in particolare dell'insediamento a Hong Kong di un Ufficio del governo centrale responsabile per la salvaguardia della sicurezza nazionale a Hong Kong, incaricato di gestire casi particolarmente complessi che pongano una reale e grave minaccia alla sicurezza della RPC. Tale Ufficio, sotto il diretto controllo di Pechino, coordina il lavoro di un ampio numero di funzionari e agenti già inquadrati presso il Ministero della Pubblica Sicurezza e il Ministero della Sicurezza dello Stato della RPC, rispettivamente responsabili – tra i vari dossier – della “protezione politica” del Partito-Stato (i.e. da elementi sovversivi, dissidenti o terroristi) e del controspionaggio. Quanto al secondo ambito, i poteri di inchiesta vengono espansi nella misura in cui spetterà in ultima analisi alle autorità centrali esercitare l'ampia discrezionalità interpretativa prevista per l'incardinamento degli specifici procedimenti, determinando se questi debbano essere trattati dai tribunali di Hong Kong (secondo la normativa ordinaria, oppure seguendo la nuova normativa sulla sicurezza nazionale), o se sia preferibile che essi ricadano direttamente sotto la giurisprudenza delle corti nella Cina continentale. Questi aspetti, uniti all'elasticità dell'interpretazione di fattispecie quali “segreti di stato” e “cospirazione/collusione con uno stato estero o elementi esterni” (art. 29 e 30 della *Legge*), determinano una trasformazione strutturale dell'ordinamento di Hong Kong, che si sta già riflettendo sulle dinamiche di espressione e partecipazione della società civile hongkonghese ben prima del compimento dei cinquant'anni durante i quali – a norma della *Sino-British Joint Declaration* del 1984 – avrebbero dovuto rimanere inalterati diritti e libertà garantiti dal precedente regime coloniale, ivi espressamente incluso il Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici.⁸³ Il fatto che esponenti del Ministero degli Esteri della RPC abbiano affermato, senza smentita, che la Dichiarazione congiunta costituisce ormai un mero “documento storico” alla luce delle mutate condizioni sul terreno,⁸⁴ in aperta contraddizione con quanto riportato nell’“Elaborazione del Governo della Repubblica Popolare Cinese in merito alle sue politiche fondamentali riguardanti Hong Kong”,⁸⁵ contribuisce a deprimere la credibilità del modello “un paese, due sistemi”, essendo questa inscindibilmente legata alla percezione di affidabilità della leadership cinese circa il rispetto, nel tempo, della lettera e dello spirito dei trattati internazionali da essa sottoscritti.

Il legame tra quanto avvenuto a Hong Kong e le relazioni tra le due sponde dello Stretto di Taiwan è evidenziato dalle vicende politiche interne di Taiwan, che hanno visto la popolarità della Presidente Tsai Ing-wen, già compromessa da una disastrosa tornata di elezioni locali nel 2018, rimbalzare una

⁸² Xinhua, *Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region*, Pechino, 1° luglio 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-07/01/c_139178753.htm.

⁸³ Office of the High Commissioner for Human Rights, *International Covenant on Civil and Political Rights*, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

⁸⁴ Xinhua, “China refutes UK, U.S. remarks on Hong Kong affairs”, Pechino, 30 giugno 2017, http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/30/c_136407724.htm.

⁸⁵ Si veda il testo registrato presso l'ONU della *Sino-British Joint Declaration*, in particolare Annex I, art. 1 e 13, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201399/v1399.pdf>

prima volta dopo la sua netta bocciatura della proposta avanzata da Xi Jinping nel gennaio 2019 di una riunificazione di Taiwan con la Repubblica Popolare sulla base del meccanismo “un paese, due sistemi” e poi ancora, drasticamente, dopo le violenze che hanno interessato Hong Kong nei mesi successivi. Le elezioni presidenziali taiwanesi dell’11 gennaio 2020 hanno così prodotto un esito considerato impensabile appena un anno prima: Tsai ha ottenuto la conferma alla presidenza per un secondo mandato con 8,2 milioni di voti, il 57% del totale. Le ramificazioni di questo esito sono molteplici e si saldano con la particolare visibilità di cui Taiwan ha potuto godere in relazione all’efficacia con cui le autorità di Taipei hanno saputo contrastare l’epidemia da Covid-19 senza comprimere la sfera delle libertà personali e dei diritti di partecipazione alla vita politica che l’isola ha visto maturare e radicarsi nei 25 anni intercorsi dalla conclusione del decennio di transizione democratica (1987–1996). La ripercussione più evidente riguarda proprio la posizione che la Presidente Tsai mantiene in merito al principio dell’unica Cina: in quanto leader del Partito Democratico Progressista, nato per promuovere la democratizzazione dell’isola e consolidatosi intorno a una piattaforma che afferma la specificità identitaria e l’autonomia politica di Taiwan in contrasto con il retaggio storico-politico “continentale” del KMT, Tsai ha sinora rifiutato di sottoscrivere pubblicamente il “Consenso del 1992”, secondo il quale anche Taipei condivide la posizione per cui esiste una sola Cina.

Per effetto di questa linea politica, che la Presidente ha ribadito subito dopo la rielezione,⁸⁶ all’indomani della sua prima vittoria elettorale nel 2016 la RPC ha sospeso i contatti di alto livello con le autorità di Taipei, ponendo fine a un prolungato periodo di avvicinamento tra le due parti culminato sotto la precedente presidenza del leader del KMT Ma Ying-jeou (2008-2016). Questi aveva aderito al “Consenso”, consentendo l’avvio di 11 cicli di dialogo para-ufficiali e la firma di accordi economici e funzionali tra Pechino e Taipei nella cornice di un’intesa ad ampio spettro – l’Accordo quadro di cooperazione economica (Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) – concepito per agevolare le relazioni commerciali nel campo dei beni e dei servizi, gli investimenti e la gestione delle controversie. L’accordo, il più significativo tra le due parti dal 1949, è rimasto in vigore anche sotto l’attuale amministrazione taiwanese a guida PDP producendo un risparmio stimato in 900 milioni di dollari USA a beneficio delle imprese taiwanesi esportatrici nella RPC.⁸⁷ D’altro canto, pur essendo complessivamente aumentato del 32% nel decennio 2010-2019 fino a sfiorare quota 150 miliardi, l’interscambio commerciale tra le due sponde dello Stretto mostra una dinamica di crescita delle importazioni in Taiwan molto più spiccata rispetto alla crescita dell’export (+59,7% contro + 19,3%).⁸⁸ La RPC non è la principale destinazione soltanto dell’export taiwanese (oltre il 40% nel 2019), ma anche degli investimenti diretti esteri provenienti dall’isola, con uno stock di oltre 186 miliardi di dollari investiti in 43.925 attività al 2019.

Questi volumi sono tanto importanti quanto politicamente controversi: quando, nel 2014, l’amministrazione Ma avviò l’esame parlamentare di un Accordo per il commercio dei servizi tra le due sponde dello Stretto, l’insoddisfazione popolare nei confronti delle politiche di avvicinamento alla Cina del KMT si acuirono, portando alla mobilitazione del “movimento studentesco dei girasoli” e a un periodo di proteste culminate con l’occupazione, per 23 giorni, dello Yuan Legislativo (il Parlamento). I timori dei manifestanti riguardavano in particolare la percezione che il processo legislativo fosse opaco e non tenesse in adeguata considerazione la potenziale vulnerabilità politica di Taiwan in presenza di un’integrazione economica troppo approfondita. A questa preoccupazione si è riferita Tsai Ying-wen

⁸⁶ John Sudworth, “China needs to show Taiwan respect, says president”, *BBC News*, Taipei, 14 gennaio 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-51104246>.

⁸⁷ Kensaku Ihara, “China-Taiwan trade pact fails to deliver 10 years on”, *Nikkei Asia*, Taipei, 30 giugno 2020, <https://asia.nikkei.com/Economy/China-Taiwan-trade-pact-fails-to-deliver-10-years-on>.

⁸⁸ Ufficio del Commercio con l’Estero, Ministero degli Affari Economici della Repubblica di Cina, <https://cuswebo.trade.gov.tw/>.

nel discorso di insediamento dopo l'elezione quale prima Presidente donna all'interno di un paese appartenente all'universo sinofono: prevenire un'eccessiva dipendenza dalla RPC è essenziale, per la sua amministrazione, al fine di preservare la sostenibilità dello sviluppo economico del paese e la competitività del suo avanzato sistema industriale.⁸⁹

L'approccio taiwanese al contenimento della pandemia da Covid-19

Insieme alla Corea del Sud, Taiwan è stato uno dei pochi paesi al mondo rivelatisi in grado di "appiattare la curva" delle infezioni da Covid-19 nella prima metà del 2020 senza bisogno di imporre un *lockdown* nazionale, anche in ragione dell'esperienza maturata in occasione dell'epidemia di SARS del 2003. Nel mese di gennaio 2020, quando nella metropoli cinese di Wuhan la dinamica epidemica era ormai conclamata, le prime simulazioni scientifiche indicavano che Taiwan avrebbe presentato il secondo più alto numero di contagi (dopo la Thailandia) a causa della prossimità geografica e del denso reticolato di relazioni tra le due sponde dello Stretto.⁹⁰ Così non è stato e l'isola ha rappresentato sinora uno dei luoghi più sicuri al mondo con un totale di 517 casi confermati, di cui 425 importati dall'estero: i decessi accertati da Covid-19 sono stati 7 e al 2 ottobre 2020 erano 26 i pazienti in isolamento ospedaliero.⁹¹

Per apprezzare appieno questo risultato è bene ricordare che Taiwan, in quanto priva della membership delle Nazioni Unite, non gode dello status di paese membro dell'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, con evidenti implicazioni in termini di supporto internazionale e accesso precoce alle informazioni relative al nuovo coronavirus.⁹² La dinamica degli eventi resa di dominio pubblico riflette dunque l'autonomia e la rapidità d'azione delle autorità taiwanesi, che hanno in seguito riscosso un vasto plauso internazionale. Il 31 dicembre 2019 il Vice-Direttore del *Taiwan Centers for Disease Control* (TCDC) Lo Yi-chun apprende dell'esistenza di un agente patogeno non identificato che si era manifestato nel mercato ittico di Huanan nella città di Wuhan, intuendo che vi fosse la possibilità di contagio diretto da persona a persona. Il successivo 15 gennaio il governo taiwanese adotta misure funzionali a intraprendere un'ampia azione preventiva nei confronti di un'eventuale minaccia virale, mobilitando le unità di risposta epidemiologica e mettendo in quarantena tutti i passeggeri provenienti da Wuhan. Contemporaneamente, due esperti del TCDC vengono autorizzati a verificare personalmente la situazione sul terreno a Wuhan,⁹³ consentendo di acquisire una più diretta consapevolezza sulla minaccia determinata dal nuovo ceppo virale.

Anche grazie alla tempestività delle misure di contenimento del contagio, a differenza di quanto avvenuto in gran parte del mondo, le autorità taiwanesi hanno potuto evitare di imporre misure draconiane di distanziamento fisico, ricorrendo invece a un approccio centrato sulla condivisione puntuale di informazioni e raccomandazioni da parte del governo al fine di sensibilizzare la popolazione a evitare condotte imprudenti. Centrale per il successo dell'azione di contrasto alla diffusione del contagio è stata la disponibilità di scorte di medicinali essenziali e dispositivi di protezione individuale, di cui il governo ha aumentato la produzione razionandone, al contempo, l'utilizzo. Entro l'inizio dell'estate 2020 l'isola, che conta 23 milioni di abitanti, ha incrementato il numero di linee produttive

⁸⁹ Ufficio del Presidente della Repubblica di Cina (Taiwan), Taipei, 20 maggio 2020, <https://english.president.gov.tw/News/6004>.

⁹⁰ Jason Wang et al. (2020), "Response to COVID-19 in Taiwan: Big Data Analytics, New Technology, and Proactive Testing", *JAMA*, 323, 14:1341-1342, <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2762689>.

⁹¹ Dati riportati dal Taiwan Centers for Disease Control, <https://www.cdc.gov.tw/En/Bulletin/Detail/nv-IqqwgHJZE08PPolDiXA?typeid=158>.

⁹² Per una ricostruzione dell'approccio taiwanese alla gestione dell'epidemia da Covid-19 si veda anche Stefano Pelaggi, "Covid-19 e il modello taiwanese", *China Files*, 30 aprile 2020, <https://www.china-files.com/covid-19-e-il-modello-taiwanese/>.

⁹³ Taiwan Centers for Disease Control, "Taiwan Centers for Disease Control. Press Releases: Two experts from Taiwan visit Wuhan to understand and obtain information on severe special infectious pneumonia outbreak", Taipei, 20 gennaio 2020, https://www.cdc.gov.tw/En/Bulletin/Detail/jFGUVrILkluHmzZeyAihHQ?typeid=158&mod=article_inline.

arrivando a consegnare circa 20 milioni di mascherine al giorno, che le autorità di Taipei hanno impiegato anche per perseguire una propria versione di “diplomazia delle mascherine”.⁹⁴

La strategia di trasparenza e cooperazione con la cittadinanza è stata resa possibile da una rinnovata architettura istituzionale e gestionale: il 20 gennaio 2020 il governo taiwanese ha attivato un Central Epidemic Command Center (CECC) per coordinare l'azione dei diversi ministeri e agenzie governative, oltre che le relazioni con le imprese. Al CECC, che è anche responsabile per il coordinamento delle analisi dei test,⁹⁵ delle misure di quarantena e del tracciamento dei contagi, si affianca l'Agencia per l'Assicurazione Sanitaria Nazionale (National Health Insurance Administration), che, in collaborazione con l'Agencia Nazionale per l'Immigrazione, è incaricata di identificare i casi sospetti da sottoporre al test Covid-19, integrando i database con informazioni sui pregressi clinici e sui movimenti dei cittadini. Dalla fine di marzo 2020 tutti coloro che entrano a Taiwan devono sottoporsi ad un periodo di quarantena di 14 giorni.

La popolazione è stata coinvolta sin dall'inizio attraverso vari canali, anche digitali, che hanno favorito la partecipazione civica allo sforzo di prevenzione del contagio, puntando sulla costruzione di un rapporto di fiducia tra cittadinanza e autorità fondato su un ruolo di primo piano affidato a figure di esperti tecnici non eccessivamente politicizzati. Nel clima politico tossico alla vigilia delle elezioni statunitensi del novembre 2020, il notevole successo riscontrato da Taiwan nel contrasto alla pandemia attraverso scelte di trasparenza e valorizzazione dello spirito civico della popolazione ha sollecitato frequenti comparazioni con le strategie di controllo pervasivo – e talora totale – adottate da Pechino nel territorio cinese. Al netto della strumentalizzazione a fini elettorali, a cui si può ricondurre anche il passaggio a Taipei del Segretario USA alla Sanità Alex Azar, la visita di più alto livello da parte di un membro dell'amministrazione statunitense dal 1979, la gestione della pandemia rappresenta la storia di successo che più ha contribuito a elevare il profilo di Taiwan nel dibattito internazionale degli ultimi anni, consolidando anche nel Congresso USA una diffusa simpatia per la dinamica democrazia taiwanese, già tradottasi in una inusuale serie di iniziative legislative a sostegno di Taipei.

1.6 I rapporti tra Cina e Sud-Est asiatico

Il quadro politico

Il Sud-Est asiatico rappresenta per la Repubblica Popolare Cinese un'area di notevole interesse dal punto di vista storico, economico e strategico. A partire dalla fine degli anni '80, Pechino ha iniziato a intessere relazioni più intense e costruttive con il vicinato sud-orientale del paese, sviluppando forme di cooperazione economica e politica con gli stati della regione e, verso la metà degli anni '90, con la più longeva organizzazione intergovernativa regionale, l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN), fondata nell'agosto 1967 allo scopo di incrementare la cooperazione economica e culturale nel Sud-Est asiatico e arrestare l'avanzata del comunismo che minacciava al tempo i cinque paesi fondatori (Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore e Thailandia)⁹⁶.

⁹⁴ Essa ha incluso, tra gli altri, un donativo all'Italia di 500.000 mascherine nel mese di aprile 2020.

⁹⁵ Taiwan ha la capacità di eseguire poco più di 8.500 test al giorno, potendo contare su una rete di centri di analisi pubblici e privati e di laboratori certificati che cooperano tra loro: Ministero della Salute e del Welfare della Repubblica di Cina, <https://covid19.mohw.gov.tw/en/cp-4788-53906-206.html>.

⁹⁶ Dell'ASEAN, oltre ai 5 fondatori, fanno parte anche: Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar e Cambogia

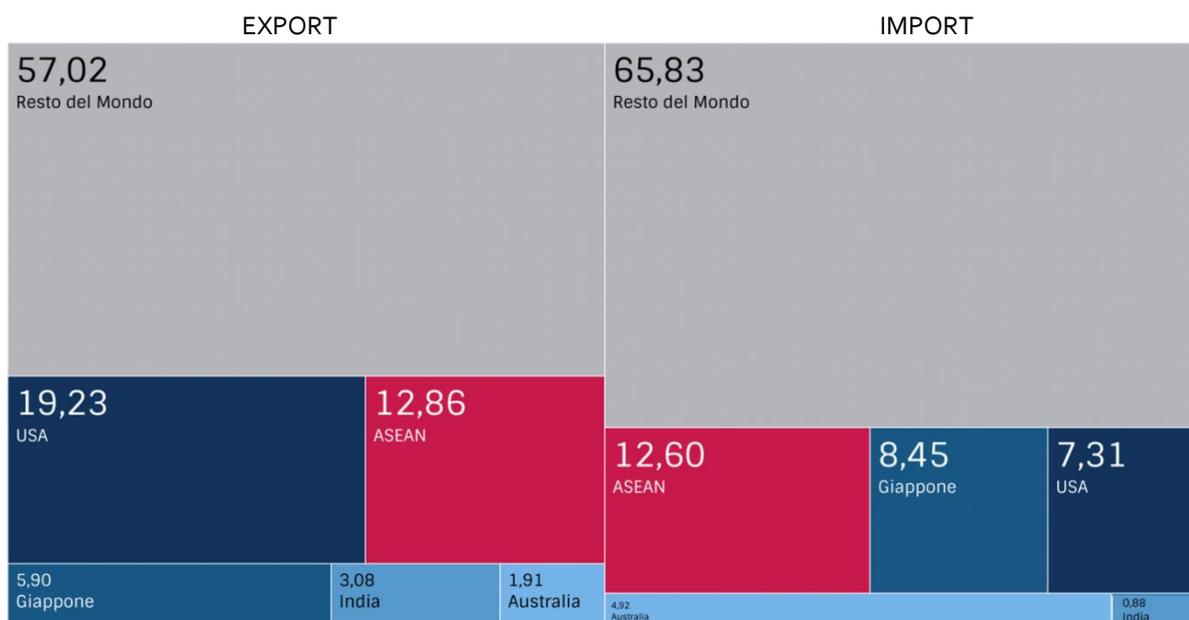
Nel 1994 Pechino decise di prendere parte all'ASEAN Regional Forum (ARF), uno dei primi fora regionali di dialogo e cooperazione ad affrontare problemi di sicurezza regionale. Due anni più tardi, nel 1996, la Cina diventa "partner di dialogo" dell'ASEAN, mentre nell'agosto 2003 è il primo paese al di fuori dell'associazione ad aver aderito al "Trattato di amicizia e cooperazione nel Sud-Est asiatico", l'accordo originariamente firmato nel febbraio 1976 a Bali dai cinque membri fondatori. L'anno successivo nasce l'ASEAN Plus Three (APT) da una proposta avanzata nel 1990 dall'allora Primo Ministro malaysiano Mahathir Mohamad, e la cui utilità è riemersa a seguito dello scoppio della crisi finanziaria asiatica del 1997-98. La fase di proficua cooperazione istituzionale tra la RPC e l'ASEAN è proseguita con l'adesione di Pechino all'East Asia Summit (EAS), piattaforma nata nel 2005 sempre su proposta del governo malaysiano con l'intento di creare i presupposti per la realizzazione di un'autentica comunità asiatica in grado di gestire le più importanti questioni di sicurezza regionale (ad esempio, il dossier sul nucleare nordcoreano). Al di là del valore diplomatico di queste operazioni, il coinvolgimento cinese nei fora di dialogo e cooperazione su cui l'ASEAN ha fortemente investito dopo la fine della Guerra fredda segna il riconoscimento da parte cinese della rilevanza dell'associazione nel contesto regionale e della cultura diplomatica da essa rappresentata, che fa riferimento non soltanto ai meccanismi decisionali e diplomatici, ma anche ai principi che regolano i rapporti di convivenza fra gli stati membri dell'associazione.

La cooperazione fra questi due attori regionali - RPC e ASEAN - è continuata anche nell'attuale contesto caratterizzato dallo scoppio della pandemia da Covid-19. La Cina è intervenuta a sostegno dei paesi ASEAN colpiti inviando aiuti e agevolando acquisti in particolare tra i mesi di febbraio e marzo. Pechino ha autorizzato l'invio di dispositivi protettivi, attrezzature mediche (in particolare, respiratori e ventilatori) ed équipe di medici ai paesi della regione in prima linea nella lotta al virus, ovvero le Filippine, la Cambogia e il Myanmar. Tra i paesi ASEAN che hanno ricevuto supporto logistico dalla Cina in misura minore si evidenziano Singapore, alla luce dei pochi casi registrati, e il Vietnam, che è riuscito a contenere la prima ondata di contagi. È plausibile ritenere che la strategia cinese, denominata da alcuni "diplomazia delle mascherine", abbia avuto un duplice obiettivo: da una parte, la necessità di mantenere buoni rapporti di vicinato e assicurare stabilità lungo il fianco meridionale della Cina; dall'altra, l'opportunità di migliorare percezioni e relazioni presso quei paesi della regione con cui tuttora permangono contenziosi territoriali nel Mar Cinese Meridionale.

Il quadro economico

La Cina è la potenza economicamente più influente a livello regionale, nonché il centro nevralgico delle catene globali del valore nel continente asiatico. In questo quadro, caratterizzato da un vivace dinamismo, l'ASEAN gioca un ruolo di primaria importanza sia per la vicinanza geografica alla RPC, sia per le potenzialità economiche sprigionate dal suo tessuto produttivo (nonostante una rete infrastrutturale ancora non adeguata), sia, da ultimo, per il contesto legislativo e regolamentare favorevole agli investitori cinesi.

Figura 36. Esportazioni dalla Cina e importazioni in Cina (HK e Macao escluse) in percentuale sul totale, 2018 (beni)



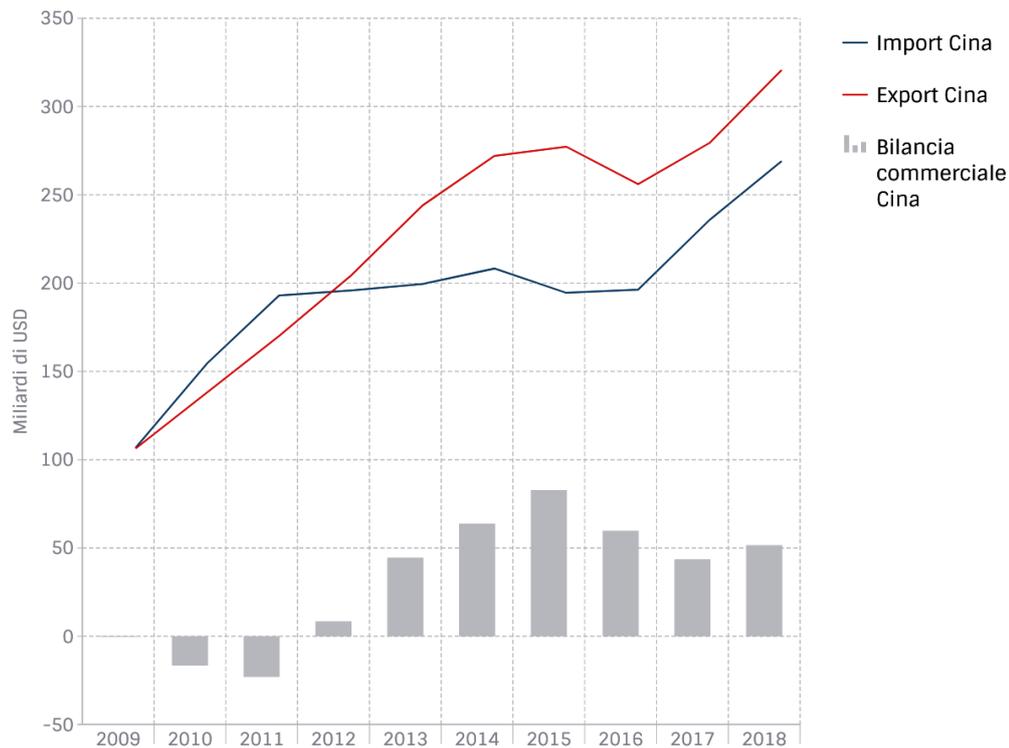
Fonte: elaborazione su dati UN Comtrade (*Reporting country: China*)

Un trattato di libero scambio tra la RPC e l'ASEAN è in vigore dal gennaio 2010 e contribuisce a spiegare - al netto della prossimità geografica - il notevole peso che i paesi ASEAN hanno sull'interscambio commerciale cinese (Figura 36). Nel complesso, infatti, i dati riferiti al decennio 2009-2018 mostrano un notevole incremento dell'interscambio (+177%), che nel 2018 si attesta appena sotto i 590 miliardi di dollari (Figura 37). Le esportazioni cinesi (Hong Kong e Macao escluse) verso la regione valevano nel 2018 poco meno del 13% del totale dell'export cinese, ossia 2/3 del peso percentuale dell'export cinese verso gli USA e più del doppio di quello diretto in Giappone. Analoga è la percentuale di importazioni cinesi dai paesi ASEAN (12,6% sul totale dell'import), ma in questo caso il vicinato del Sud-Est asiatico pesa per quasi il doppio rispetto agli USA e del 50% in più rispetto al Giappone. Volendo ampliare l'orizzonte ai quattro paesi che compongono il Quadrilateral Security Dialogue ("Quad") - ossia USA, Giappone, Australia e India⁹⁷ - si nota come i paesi ASEAN pesino poco meno della metà del Quad per l'export cinese e poco più della metà per l'import. Dal 2012 Pechino riporta stabilmente un avanzo commerciale nei confronti dei paesi ASEAN, per un totale di 50,5 miliardi di dollari nel 2018 (corrispondente all'1,7% del PIL aggregato dei paesi ASEAN), principalmente dovuto ai deficit a carico di Vietnam, Singapore e Filippine, rispettivamente pari a 20, 16 e 14,5 miliardi.

La RPC è, specularmente, altrettanto saliente per le politiche commerciali dei paesi ASEAN: considerata nel suo complesso, dunque includendo Hong Kong e Macao, essa assorbe infatti il 20,9% dell'export aggregato della regione, con picchi del 36,8% nel caso del Myanmar o del 27,1% per Laos e Filippine. Di contro i quattro paesi "Quad" pesano per il 25,5% dell'export ASEAN e nel caso di Singapore, Laos e Myanmar l'export diretto verso la Cina supera in valore quello destinato a Stati Uniti, Giappone, Australia e India messi insieme (Figura 38).

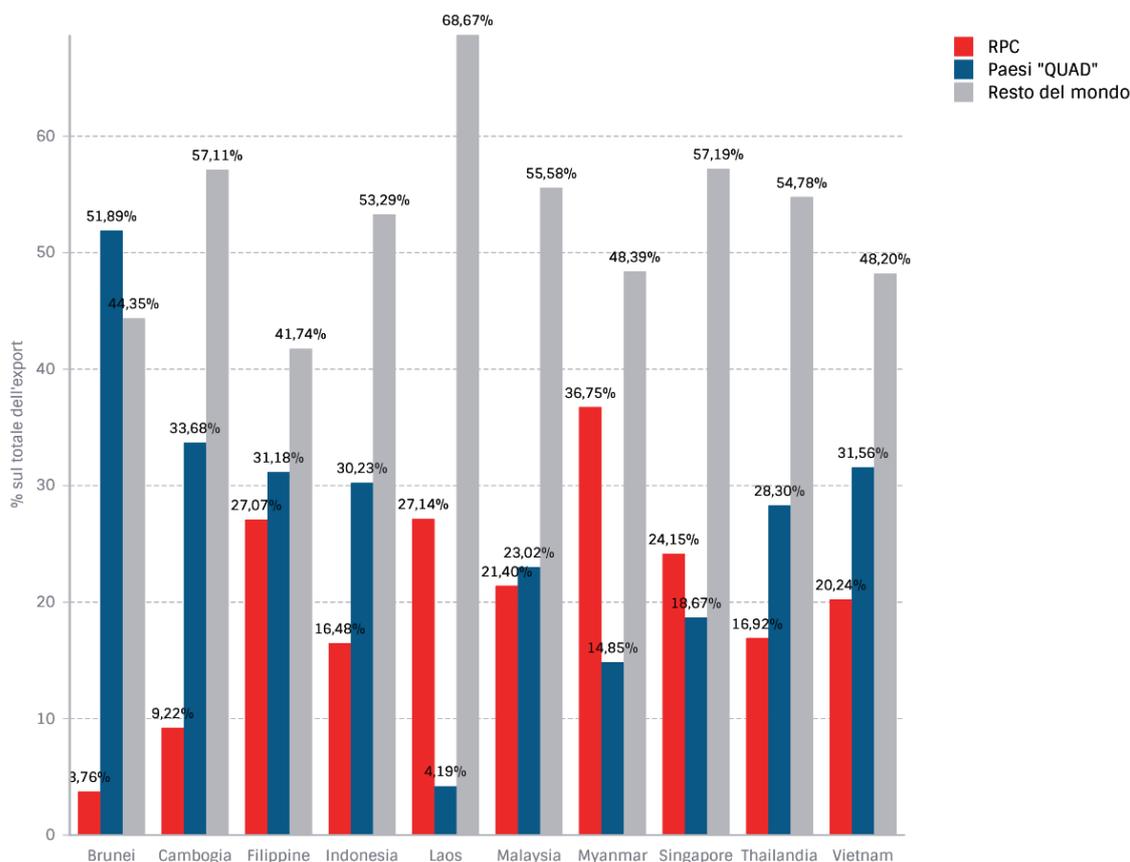
⁹⁷ Si veda l'Introduzione di questo Approfondimento, nota 3.

Figura 37. Interscambio commerciale (beni) tra Cina (HK e Macao escluse) e paesi ASEAN, 2009-2018



Fonte: elaborazione su dati UN Comtrade (Reporting country: China)

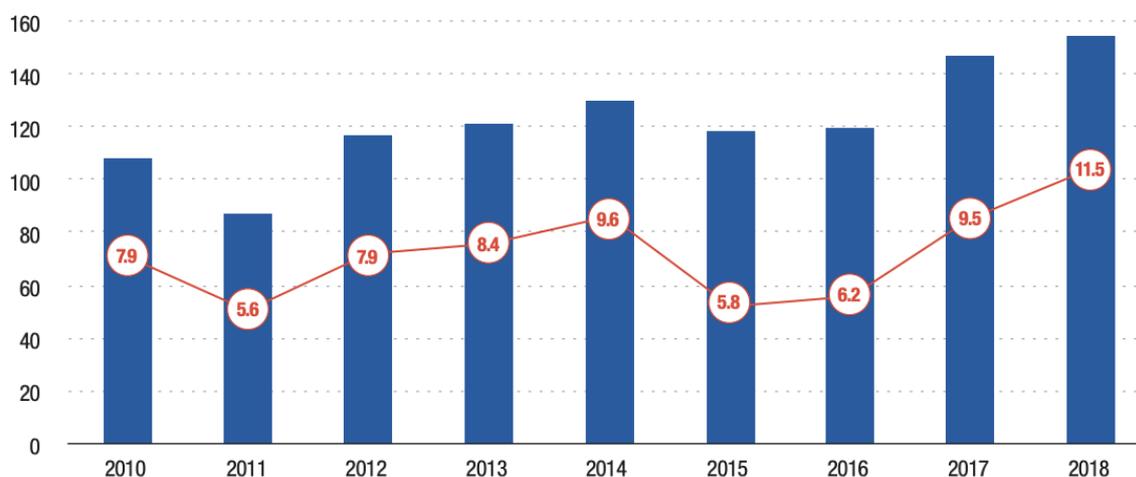
Figura 38. Peso di RPC (Hong Kong e Macao incluse) e paesi "Quad" sul totale dell'export di beni dai paesi ASEAN, 2018



Fonte: elaborazione su dati UN Comtrade (Reporting country: singoli paesi ASEAN)

Il settore trainante per il commercio RPC-ASEAN continua ad essere quello dell'elettronica, malgrado la Cina abbia individuato nel Sud-Est asiatico un promettente mercato di sbocco anche per la sua produzione di acciaio: le economie dell'ASEAN hanno fatto registrare negli ultimi anni una crescente richiesta di questo materiale per l'ammodernamento dei rispettivi sistemi infrastrutturali e dei trasporti. Quanto agli investimenti esteri diretti, sebbene permangano rigide restrizioni in alcuni stati membri dell'ASEAN, in particolare nell'ambito dei servizi, nel 2019 il Sud-Est asiatico si è confermato un polo di attrazione di primaria importanza a livello globale (Figura 39). Con poco più di 9 miliardi di dollari in flussi di investimento verso l'ASEAN nel 2019, in questo ambito la Cina ha una rilevanza nettamente inferiore rispetto a Stati Uniti (24,5 miliardi), Giappone (20,4 miliardi) e Unione Europea (16 miliardi).⁹⁸

Figura 39. Flussi di IDE nei paesi ASEAN, 2010-2018 (miliardi di dollari e, in rosso nei cerchi, la percentuale sui flussi di IDE globali)



Fonte: ASEAN Secretariat

La pandemia da Covid-19 e le tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina potranno avere effetti duraturi e significativi sulle economie dei paesi ASEAN, potenzialmente destinate a divenire nodi ancor meglio integrati nelle reti di produzione asiatiche e globali.⁹⁹ Già nel 2020 le restrizioni imposte da contagi e quarantene hanno indotto alcune delle più importanti aziende multinazionali – ad esempio *Samsung* – a delocalizzare parte delle proprie attività produttive in Vietnam per mantenere gli obiettivi di produzione prefissati. Anche le aziende manifatturiere cinesi hanno trasferito parte della propria produzione nel Sud-Est asiatico. In generale, le aziende multinazionali sono attratte dalla presenza di una forza lavoro molto giovane, dai bassi salari, da una rete infrastrutturale in fase di espansione e da un ambiente favorevole al business. Questo non significa prevedere un generalizzato trasferimento verso l'ASEAN delle catene produttive ora baricentrate in Cina: piuttosto, ci si attende che il Sud-Est asiatico si caratterizzi per essere un'estensione di quella straordinaria piattaforma manifatturiera che la Cina è stata negli ultimi quarant'anni, e che senz'altro continuerà ad essere, seppur in forme – e secondo geografie – progressivamente diverse. D'altronde, molte delle produzioni localizzate nella regione del Sud-Est asiatico necessitano di materie prime, macchinari, *know-how* e tecnologie che devono necessariamente essere acquisite dall'esterno della regione, e in particolare da Cina, Giappone e Corea

⁹⁸ ASEAN Statistics Division, <https://data.aseanstats.org/about>.

⁹⁹ Ovais Subhani, "Opportunity for Asean in supply chain shifts due to trade war, virus: Tharman", *The Straits Times*, 26 agosto 2020, <https://www.straitstimes.com/business/economy/opportunity-for-asean-in-supply-chain-shifts-due-to-trade-war-virus-tharman>.

del Sud.¹⁰⁰ Uno sprone potente all'integrazione commerciale trans-regionale potrà venire dalla firma della *Regional Comprehensive and Economic Partnership (RCEP)*, il grande accordo di libero scambio che vede coinvolti i dieci paesi ASEAN, la RPC, il Giappone, la Corea del Sud, l'Australia e la Nuova Zelanda. Lanciato nel 2012, il negoziato ha risentito dell'abbandono da parte dell'India nel 2019: in origine il dinamismo di Pechino nell'ambito della RCEP avrebbe dovuto essere bilanciato dalla presenza indiana e dal contemporaneo progresso della *Trans-Pacific Partnership (TPP)*, un altro accordo commerciale di conio statunitense fortemente promosso dall'amministrazione Obama. Con l'uscita di Washington dalla TPP all'indomani dell'elezione di Donald Trump, e con quella di Delhi dalla RCEP, quest'ultima avrà il suo baricentro nettamente collocato in Asia orientale, uno scenario ben diverso rispetto al profilo indo-pacifico auspicato a Tokyo, Canberra e Seoul.¹⁰¹ Ciò nondimeno, la crisi determinata dalla pandemia da Covid-19, unita all'ondivaga politica commerciale statunitense, hanno stimolato il perfezionamento dei negoziati in vista della loro conclusione possibilmente già entro il 2020.

BRI e Sud-Est asiatico

Il Sud-Est asiatico è certamente uno dei teatri in cui più evidente è la competizione tra la RPC, da una parte, e gli Stati Uniti e i loro alleati regionali, dall'altra, nel campo dei progetti infrastrutturali. In confronto alle risorse mobilitate da Pechino per realizzare nel vicinato sud-orientale della Cina l'ambiziosa strategia di sviluppo infrastrutturale della *Belt and Road Initiative*, sembra che Washington non sia disposta a investimenti finanziari e politici di entità paragonabile.

Nel 2016 il Partito Comunista Cinese ha pubblicamente annunciato che i progetti infrastrutturali della BRI sarebbero stati avviati, in prima istanza, nel Sud-Est asiatico – una indicazione accolta positivamente dai paesi ASEAN, come evidenziato in occasione del sesto incontro dei Ministri degli Esteri dell'EAS.¹⁰² In termini geografici, la scelta è facilmente comprensibile: la regione è un centro nevralgico – e, per certi versi, un collo di bottiglia – per le linee di comunicazione marittime che collegano l'Oceano Indiano all'Oceano Pacifico. Ma vi sono almeno due ulteriori logiche nel calcolo strategico di Pechino. La prima rinvia all'accessibilità della regione per gli interessi cinesi: come sintetizzato in un rapporto steso dal Taihe Institute in collaborazione con ricercatori della Peking University,¹⁰³ l'indice delle “cinque connettività” (coordinamento politico, agevolazione del commercio, connettività infrastrutturale e integrazione finanziaria, scambi a livello culturale) mostra come il Sud-Est asiatico rappresenti la destinazione ideale per gli investitori e per le aziende pubbliche e private cinesi. In secondo luogo, le autorità cinesi hanno investito considerevolmente nei decenni sulle comunità di imprenditori di origine cinese del Sud-Est asiatico, anche con l'obiettivo di agevolare l'insediamento nella regione di una crescente e dinamica presenza cinese. Nell'ottica di Pechino il coinvolgimento delle comunità locali di origine cinese nello sviluppo della BRI consente loro di offrire un contributo determinante la “rigenerazione della nazione cinese”, anche oltre i confini della RPC.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Ayman Falak Medina, “ASEAN Overtakes EU to Become China's Top Trading Partner in Q1 2020”, *ASEAN Briefing*, Dezan Shiran & Associates, 15 maggio 2020, <https://www.aseanbriefing.com/news/asean-overtakes-eu-become-chinas-top-trading-partner-q1-2020/>.

¹⁰¹ Shataro Tani e Takako Gakuto, “Japan and Australia wary of China as RCEP talks enter last stretch”, *Nikkei Asia*, 29 settembre 2020, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Japan-and-Australia-wary-of-China-as-RCEP-talks-enter-last-stretch>.

¹⁰² Dichiarazione del Ministro degli Esteri del Laos Saleumxay Kommasith, Vientiane, 28 luglio 2016, https://asean.org/wp-content/uploads/2016/07/CHAIRMAN_STATEMENT_OF_THE_6TH_EAST_ASIA_SUMMIT_EAS_FOREIGN_MINISTERS_MEETING_FINAL.pdf.

¹⁰³ Chen Yiyuan e Wu Yaping (2018), *Report on Policy Coordination Index*, Taihe Institute, <http://www.taiheglobal.org/Content/2019/04-18/1639486462.html>.

¹⁰⁴ Wu Xiao An (2019), “China's Evolving Policy towards the Chinese Diaspora in Southeast Asia (1949–2018)”, *ISEAS – Yusof Ishak Institute*, *Trends in Southeast Asia*, 14, p. 19.

Dal punto di vista infrastrutturale, l'impatto potenziale della Belt and Road Initiative sulla regione del Sud-Est asiatico è duplice: in primo luogo, essa potrà contribuire a colmare il deficit infrastrutturale in un'area popolata da alcune delle economie emergenti più dinamiche del mondo; in secondo luogo, essa concorrerà a ridisegnare la rete infrastrutturale, terrestre e marittima, che collega le province meridionali della Cina (anzitutto Yunnan e Guangxi) ai paesi del Sud-Est asiatico continentale (Myanmar, Thailandia, Laos, Cambogia e Vietnam) e arcipelagico (Malaysia, Singapore, Indonesia, Brunei e Filippine), migliorandone così la connettività. Due dei sei corridoi predisposti nel quadro della BRI transitano dal Sud-Est asiatico: il primo, il "corridoio economico Cina-penisola indocinese", punta a collegare la città-prefettura di Nanning, nella provincia autonoma del Guangxi, a Singapore; il secondo, il "corridoio economico Bangladesh-Cina-India-Myanmar" (BCIM), intende invece congiungere la città-prefettura di Kunming, nella provincia sud-occidentale dello Yunnan, con l'ex capitale birmana Yangon e il porto di Kyaukphyu, nel Myanmar occidentale.

Tra le grandi opere che potranno ridefinire la dotazione infrastrutturale dei paesi coinvolti, rivestono particolare importanza le linee ferroviarie. Alcuni commentatori hanno parlato di "diplomazia dell'alta velocità", riferendosi all'ascendente che Pechino potrà esercitare laddove giungesse a compimento l'ambizioso disegno di collegare la città cinese di Kunming con Singapore (per un totale di 3.900 km) attraverso tre arterie principali che transitano dalle più importanti città del Sud-Est asiatico. La strategia cinese è di concorrere alla costruzione di una rete ferroviaria panasiatica attraverso la quale mettere in collegamento, lungo tre dorsali, le province meridionali della RPC con il Sud-Est asiatico. Secondo il progetto presentato, il tronco centrale si estende lungo il Laos e la Thailandia, e da Bangkok prosegue fino a Singapore. La dorsale occidentale parte dalla città cinese di Ruili fino a raggiungere Yangon. La direttrice orientale, infine, si sviluppa lungo tutta la costa orientale vietnamita fino a raggiungere la capitale cambogiana Phnom Penh, e da qui fino a Bangkok.

Sia i governi, sia le opinioni pubbliche nazionali dei paesi del Sud-Est asiatico non hanno mancato di esprimere perplessità sulla sostenibilità dei progetti rientranti nel quadro della BRI. Se è vero che, da una parte, sono numerose le opportunità economiche e commerciali dalle quali le economie del Sud-Est asiatico, in costante crescita, potrebbero trarre beneficio, è opportuno sottolineare, dall'altra parte, come permanga una diffusa consapevolezza circa i rischi di incorrere in "trappole del debito", nonché in merito alla possibilità che ai prestiti erogati dagli istituti finanziari cinesi o dalla banca multilaterale di sviluppo a guida cinese, l'Asian Infrastructure Investment Bank, si accompagnino più o meno esplicitamente vincoli di carattere politico.

Indice degli acronimi

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

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

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

Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

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

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