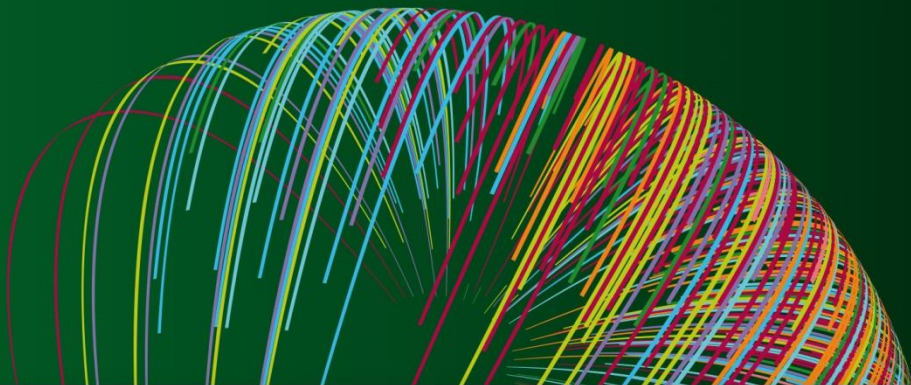


Osservatorio di Politica internazionale



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

Cina e Indo-Pacifico

Settembre 2023

n. 3

Focus

AUTORI

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

Mireno Berrettini (Università Cattolica del Sacro Cuore) – Capitolo 2.1

Guido Alberto Casanova (ISPI) – Capitolo 5.1

Giorgio Cuzzelli (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale" e LUMSA Roma) – Approfondimento

Ivano Di Carlo (European Policy Center - EPC) – Capitolo 2.2

Filippo Fasulo (ISPI) – Capitolo 1.1

Fabio Figiaconi (Vrije Universitet Brussel) – Capitolo 3.2

Antonella Mori (Università Bocconi e ISPI) – Capitolo 2.3

Paola Morselli (ISPI) – Capitolo 3.1 e Calendario dei principali appuntamenti internazionali

Andrea Passeri (University Malaya) – Capitolo 2.4

Mappe e infografiche di Guido Alberto Casanova (ISPI) e Paolo Ferro Luzzi.

Focus Asia e Indo-Pacifico

n. 3 – settembre 2023

EXECUTIVE SUMMARY.....	5
EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH).....	7
1. CINA - QUADRO POLITICO.....	9
1.1 LO STATO DELL'ECONOMIA CINESE.....	9
2. ANALISI DELLO STATO E DELLE PROSPETTIVE EVOLUTIVE DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLA CINA.....	15
2.1 RELAZIONI STATI UNITI E CINA: ANALISI DEL FOCUS TEMPORALE MAGGIO-SETTEMBRE 2023.....	15
2.2 RELAZIONI UE-CINA: ALLA RICERCA DI UN NUOVO EQUILIBRIO.....	21
2.3 AMERICA LATINA E CINA: LA CRESCENTE PRESENZA CINESE NELLA REGIONE.....	28
2.4 LUCI E OMBRE DELLA POLITICA DI “BUON VICINATO” CINESE VERSO I PAESI DELL'ASEAN.....	33
3 ANALISI DELLE DINAMICHE GEOPOLITICHE ORIGINATE NEL QUADRANTE INDO-PACIFICO CHE NON SIANO RICONDUCIBILI A UN IMPULSO CINESE.....	39
3.1 L'EVOLUZIONE DEL SUMMIT BRICS DAL PUNTO DI VISTA ASIATICO.....	39
3.2 IL VIETNAM: IL QUADRO POLITICO ED ECONOMICO.....	45
4. APPROFONDIMENTO.....	51
4.1 STATO E PROSPETTIVE DELLA DIFESA DELLA REPUBBLICA POPOLARE CINESE.....	51
5. RELAZIONI ITALIA-CINA.....	63
5.1 LA PRUDENZA DEL GOVERNO ITALIANO NELLA GESTIONE DEL RINNOVO DEL MEMORANDUM SULLA BELT AND ROAD INITIATIVE.....	63
CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI INTERNAZIONALI.....	69

EXECUTIVE SUMMARY

Il tema di maggior preoccupazione in Cina è rappresentato dallo stato attuale dell'economia. Dopo decenni di crescita pressoché continua, la pandemia ha esacerbato problemi strutturali individuati da tempo come problematici, quali l'eccessivo indebitamento, la crisi del settore immobiliare e l'eccessiva dipendenza dalle esportazioni come motore di crescita. Nonostante i propositi di favorire i consumi interni per sviluppare un modello economico più sostenibile, la crescita delle vendite al dettaglio è limitata dalla sfiducia dei consumatori dovuta alla gestione della pandemia da parte del governo e all'assenza di solidi piani di welfare.

Contestualmente, i mesi tra primavera e estate 2023 sono stati caratterizzati da un forte attivismo nel contesto della competizione fra grandi potenze, ovvero Cina e Stati Uniti. In un panorama internazionale definito da crescente polarizzazione, sono emerse numerose altre voci, soprattutto nell'ambito del rilancio del concetto di Sud Globale, che trovano spazio nel dibattito internazionale e preferiscono astenersi dallo schierarsi nettamente con Cina o Stati Uniti.

Nell'ambito della competizione sino-statunitense, che ormai da mesi caratterizza il panorama globale e influenza la politica estera di numerosi paesi, si sottolinea un tentativo di normalizzare i rapporti bilaterali, pur nella consapevolezza di una competizione divenuta ormai strutturale: molti sono stati i contatti telefonici e gli incontri tra gli alti ufficiali dei due paesi, tra cui un importante incontro tra il consigliere per la Sicurezza Nazionale, Jake Sullivan, e Wang Yi, direttore dell'Ufficio Affari Esteri del Partito Comunista Cinese. Restano comunque le difficoltà nei rapporti bilaterali soprattutto in ambito politico, con la questione sulla sovranità di Taiwan che rimane di difficile trattazione, e in ambito economico. Se Washington da mesi si è dimostrata intenzionata a limitare l'avanzamento tecnologico della Cina soprattutto nel settore dei semiconduttori – con i controlli all'export di macchinari per la produzione di semiconduttori avanzati - anche Pechino sta cercando di ridurre la propria esposizione a tecnologie e investimenti esteri nei settori strategici.

La polarizzazione della politica internazionale porta sia Stati Uniti che Cina ad attirare nelle rispettive sfere di influenza quanti più alleati possibili attraverso il rafforzamento di accordi commerciali e di sicurezza bilaterali e l'espansione e il consolidamento di alleanze multilaterali. In particolare, la Cina è alla ricerca di un equilibrio tra il difendere i propri interessi nazionali, economici come politici, e rimanere un partner attraente e affidabile per i maggiori attori internazionali, prima fra tutti l'Unione Europea.

In seguito alla pandemia e all'atteggiamento mantenuto da Pechino in seguito all'invasione russa dell'Ucraina, Bruxelles ha incrementato gli sforzi per proteggere alcuni settori chiave dalla competizione con la Cina sotto forma del principio del *de-risking*. Il *de-risking* viene presentato come meno radicale della politica di *decoupling* statunitense. Il suo obiettivo è ridurre le vulnerabilità e la dipendenza europea in settori di importanza strategica attraverso misure di protezione del mercato europeo e di diversificazione delle catene di approvvigionamento.

Contestualmente, la Cina in America Latina può invece trovare del terreno favorevole, come dimostrato dalla crescente presenza cinese nel continente negli ultimi decenni. La Cina è diventata il primo partner commerciale per molti paesi nella regione, come il Brasile e il Cile, e sono ormai 22 i paesi che aderiscono alla Belt and Road Initiative. Tuttavia, i paesi della regione, con alcune eccezioni come Bolivia, Cuba, Nicaragua e Venezuela, appaiono interessati a mantenere relazioni salde e amichevoli sia con Cina che con Stati Uniti.

Una simile strategia politica caratterizza anche i paesi del sud-est asiatico, regione che sta assumendo un ruolo centrale nell'economia e nella politica internazionale. Con i paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN) la Cina può contare su legami commerciali e diplomatici di lunga data, nonostante l'espansionismo di Pechino nel Mar Cinese Meridionale e nei territori contesi con altri paesi ASEAN rischi di danneggiarne i rapporti. Pechino ha rilanciato una politica di buon vicinato e rinvigorito una politica di *engagement* che mira non solo ad appianare i recenti dissapori, ma anche a tenere i partner sud-est asiatici fuori dall'orbita di Washington. I paesi ASEAN però appaiono intenzionati a voler rimanere quanto più estranei alle dinamiche di polarizzazione del sistema internazionale, mantenendo interazioni positive sia con Cina che con USA. Di crescente importanza nella regione è il Vietnam, uno tra i paesi economicamente e politicamente più stabili dell'ASEAN che si sta proponendo come valida alternativa per la ricollocazione delle catene di approvvigionamento mondiali. Hanoi, dove il partito comunista vietnamita rimane solido al potere e che appare come una delle nazioni più affini alla Cina per modello politico, rimane intenzionata a intrattenere rapporti amichevoli anche con gli Stati Uniti, in ottica economica e di sicurezza militare nel Mar Cinese Meridionale.

I maggiori risultati per la diplomazia cinese trovano però la loro realizzazione nell'associazione dei BRICS, la cui centralità è in forte ascesa tra i paesi del Sud Globale come dimostrato dal recente allargamento. Durante la presidenza cinese dei BRICS nel 2022, Pechino aveva spinto per aprire all'ingresso di nuovi membri, un proposito che si è confermato nel Summit del 2023 a guida sudafricana. Dal 2024 Arabia Saudita, Argentina, Emirati Arabi Uniti, Egitto, Etiopia e Iran, tutti paesi con cui Pechino ha buoni legami economici e diplomatici, entreranno a far parte dell'associazione. All'interno dei BRICS permangono però delle divisioni interne, soprattutto nel rapporto tra Cina e India, con la seconda che compete con Pechino per la leadership politica del Sud Globale e che non vuole vedere l'associazione trasformarsi in una organizzazione di chiaro stampo anti-occidentale.

Sul piano delle relazioni Italia-Cina l'argomento che sta monopolizzando il dibattito è la questione del rinnovo del memorandum riguardo la Belt and Road Initiative cinese. L'accordo dovrebbe rinnovarsi automaticamente nel 2024, ma l'Italia sembra intenzionata a manifestare ufficialmente la volontà di non portarlo avanti e di favorire invece una cooperazione al fuori del quadro della Belt and Road Initiative rilanciando il partenariato strategico bilaterale che era stato siglato nel 2004 e rinnovato nel 2014.

EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)

China's biggest concern at the moment is the state of its economy. After decades of almost uninterrupted growth, the pandemic has exacerbated structural problems that have long been viewed as problematic, such as burgeoning debt, the property-market crisis and over-dependence on exports as a driver of growth. Despite efforts to boost domestic consumption in order to foster a more sustainable economic model, growth in retail sales is limited by a lack of consumer confidence, caused by the government's handling of the pandemic and the absence of dependable welfare plans.

At the same time, the months between the spring and summer of 2023 saw a high degree of activity in the struggle for competitive advantage between the great powers, namely China and the United States. Against a backdrop of increasing polarisation, numerous other voices have emerged, especially in connection with the revived concept of the Global South, which find their way into international debate and prefer to avoid any clear alignment with either China or the United States.

Although competition between China and the US has been a feature of the global landscape and an influence on the foreign policies of numerous countries for months now, there has been a notable attempt to normalise bilateral relations, while acknowledging that competition between the two nations has become structural: there has been a string of telephone calls and meetings between high-ranking officials from the two countries, including an important meeting between Jake Sullivan, the US National Security Adviser, and Wang Yi, Director of the Foreign Affairs Bureau of the Communist Party of China. Difficulties in bilateral relations persist, however, on both the economic and the political front, where the matter of the sovereignty of Taiwan remains intractable. While it has been clear for months that Washington intends to limit China's technological advancement, especially in the semiconductor sector – with export controls on advanced semiconductor manufacturing machinery – Beijing is also striving to reduce its exposure to foreign technology and investment in strategic sectors.

The polarisation of international politics is prompting both the United States and China to attract as many allies as possible into their spheres of influence, by strengthening bilateral trade and security agreements and expanding and consolidating multilateral alliances. In particular, China is trying to strike a balance between defending its national interests in the economic and political arena, and remaining a reliable, attractive partner for the leading international players, first and foremost the European Union.

In the wake of the pandemic and Beijing's stance towards Russia's invasion of Ukraine, Brussels has stepped up its efforts to protect certain key sectors from competition with China, under the principle of *de-risking*. *De-risking* is presented as a less radical alternative to the US policy of *decoupling*. Its aim is to reduce Europe's vulnerabilities and dependency in areas of strategic importance through measures aimed at protecting the European market and diversifying supply chains.

Meanwhile, China can find fertile ground in Latin America, as evidenced by China's increasing presence on the continent in recent decades. China has become the top trading partner for many

countries in the region, such as Brazil and Chile, and 22 countries have now joined the Belt and Road Initiative. With the exception of Bolivia, Cuba, Nicaragua and Venezuela, however, most of the countries in the region appear to be interested in maintaining firm and friendly relations with both China and the United States.

A similar political strategy is also widely adopted across South-East Asia, a region that is starting to play a central role in the global economy and international politics. China has long-standing trade and diplomatic ties with the member states of the Association of South-East Asian Nations (ASEAN), although Beijing's expansionism in the South China Sea and in territories disputed with other ASEAN countries risks damaging their relations. Beijing has revived its policy of good neighbourliness and stepped up its policy of engagement, which is aimed partly at patching up recent disagreements, and partly at keeping south-east Asian partners out of Washington's orbit. However, the ASEAN countries appear keen to steer well clear of the polarising dynamics of the international system, and foster positive relations with both China and the US. As one of the most economically and politically stable ASEAN member states, Vietnam is playing an increasingly important role in the region, and is positioning itself as a viable alternative for the relocation of global supply chains. Despite the fact that the Vietnamese Communist Party retains a firm hold on power and that Vietnam is one of the most closely comparable nations to China in terms of its political model, Hanoi is also aiming to maintain friendly relations with the United States for economic reasons and reasons of military security in the South China Sea.

Chinese diplomacy has scored its biggest achievements, however, in the BRICS grouping, which is starting to play a more influential role among the countries of the Global South, as illustrated by its recent enlargement. During China's presidency of the BRICS in 2022, Beijing pushed for the organisation to open its doors to new members, and this development was confirmed at the South African-led Summit in 2023. With effect from 2024, Saudi Arabia, Argentina, the United Arab Emirates, Egypt, Ethiopia and Iran – all countries with which Beijing has good economic and diplomatic relations – will join the grouping. But there are still internal divisions within the BRICS, especially in China's relationship with India, as the latter is competing with Beijing for political leadership of the Global South and does not want to see the organisation take a clearly anti-Western turn.

In terms of relations between Italy and China, the topic monopolising the debate is the renewal of the memorandum on China's Belt and Road Initiative. The agreement should renew automatically in 2024, but Italy's intention seems to be to opt officially to discontinue it, in favour of fostering cooperation outside the framework of the Belt and Road Initiative by reviving the bilateral strategic partnership that was signed in 2004 and renewed in 2014.

1. CINA - QUADRO POLITICO

1.1 Lo stato dell'economia cinese

Filippo Fasulo

L'economia cinese affronta una fase di grande difficoltà, che porta alcuni osservatori a parlare dell'avvio di un'era della stagnazione.¹ Il dato di fatto è che l'economia cinese non sembra più in grado di assicurare i tassi di crescita vertiginosi degli anni passati e la conseguenza è che la crescita dei prossimi anni potrebbe assestarsi su valori più bassi (3-4%), con implicazioni sia economiche che politiche. Tali riflessioni dipendono sia da una evoluzione della Cina lunga ormai di anni, sia dai dati della crescita del 2022 e dei primi mesi del 2023.

Lo scorso anno, infatti, la Cina è cresciuta ad un ritmo del 3%, il valore più basso se si esclude l'anno dello scoppio della pandemia da quando sono state avviate le riforme di mercato alla fine degli anni '70. Tuttavia il dato registrato nel 2020, con una crescita del Pil del 2,2%, era stato l'unico valore positivo tra le grandi economie mondiali. Il dato del 2022 è da imputare soprattutto alla diffusione in Cina delle varianti del Covid-19, alle quali il governo ha risposto imponendo rigidissime misure di lockdown in primavera e in autunno. A causa delle sue ricadute economiche, il governo cinese ha deciso nel mese di dicembre del 2022 di abolire improvvisamente ogni restrizione, sperando in una ripresa dei consumi. Tuttavia, il rilancio economico non si è verificato e i dati del primo semestre dell'anno sono stati al di sotto delle aspettative. Nei primi sei mesi, infatti, il Pil della Cina è cresciuto del 5,5% su base annua, un valore composto dal + 4,5% del primo trimestre e dal +6,3% del secondo. Questi dati, tuttavia, vanno analizzati sulla base del confronto con una primavera del 2022 caratterizzata da lockdown e che dunque costituisce una base di riferimento molto bassa. Su base trimestrale, la crescita del Pil cinese si è ridotta allo 0,8% nel secondo trimestre rispetto al 2,2% del primo trimestre, mostrando così un rallentamento della ripresa economica interna. Tra gli altri indicatori del peggioramento dello stato dell'economia cinese c'è il dato della disoccupazione giovanile (16-24 anni) urbana. Nel mese di agosto il governo ha stabilito la sospensione della pubblicazione mensile del dato, dopo che per il mese di giugno si era raggiunto il valore del 21,3%, quando solo a dicembre del 2022 era fermo al 16,7%, un dato comunque elevato.

Le proiezioni di crescita per il 2023, dunque, sono in costante calo e si attestano in una forbice tra il 4,5% e il 5%, quando a inizio anno si prevedevano valori superiori al 5,5%. Per il 2024, invece, la forbice scende ad un valore tra il 4% e il 4,5%.²

Le ragioni del rallentamento, una prospettiva storica

Per comprendere le ragioni del rallentamento, è necessario analizzare la storia e la struttura dell'economia cinese. In particolare, l'economia della Repubblica popolare ha come driver di crescita

¹ I. Johnson, "[Xi's Age of Stagnation](#)", *Foreign Affairs*, 22 agosto 2023.

² World Bank, "[East Asia and Pacific Economic Update](#)", ottobre 2023.

i consumi, le esportazioni e gli investimenti. Gli investimenti, a loro volta, sono concentrati soprattutto nel settore immobiliare, nella manifattura e nelle infrastrutture. Tutta la politica economica cinese ruota attorno a una corretta gestione di queste voci con l'obiettivo di raggiungere il target fissato a inizio anno. Lo schema è abbastanza semplice: 1) dagli anni '80 al 2008 si è insistito sull'export; 2) dopo la crisi finanziaria globale c'è stato un boom di investimenti nel settore delle costruzioni e nelle infrastrutture; 3) dal 2014 si è cercato di spingere sui consumi e sulla qualità della produzione perché l'indebitamento era troppo elevato per continuare con gli investimenti e per limitare l'esposizione all'andamento della domanda internazionale; 4) dal 2020 si è spinto nuovamente sui consumi e sulla qualità della produzione per essere meno esposti alle variabili geopolitiche che chiudono mercati e limitano l'acquisizione di tecnologie avanzate.

La prima fase è quella nota ai più di una Cina come fabbrica del mondo grazie ad un ampio impiego di manodopera a basso costo. Se già negli anni Ottanta e Novanta si era diffusa questa pratica, il successo definitivo si verifica dopo l'ingresso della Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio nel 2001, una decisione che porterà alla definitiva consacrazione della crescita cinese. Con lo scoppio della crisi finanziaria globale nel 2008 crolla la domanda internazionale, mettendo in seria difficoltà un modello economico fondato sulle esportazioni. La ricetta adottata per mantenere alta la crescita, ovvero uno stimolo da 4.000 miliardi di Rmb – che ammontava a circa 555 miliardi di dollari e valeva il 13% del Pil cinese del 2008 – si dimostra una scelta giusta per il breve periodo, visto che anche in tempo di crisi il Pil cresce a ritmi dell'8-9% contribuendo in modo significativo alla ripresa mondiale, ma gli effetti negativi si riveleranno gravi negli anni successivi. L'ingente stimolo economico, infatti, ha comportato l'esplosione del debito che in circa quindici anni è raddoppiato e nel 2023 viene stimato, considerando insieme il debito delle famiglie, delle imprese e dello stato, al 282% del Pil, in confronto al 257% degli Stati Uniti.³ Inoltre, si è creata una crisi da sovracapacità produttiva, soprattutto nei settori legati alle costruzioni e alle infrastrutture come il cemento, l'acciaio e il vetro.

Per queste ragioni, nel 2014 si è entrati nella terza fase – presentata come *New normal* (it. Nuova normalità) – che mette in discussione il modello di crescita economica precedente ritenuto non sostenibile poiché fondato su premesse ormai superate, quali una forte dipendenza dalla domanda internazionale e il ricorso all'indebitamento continuo. La strategia adottata diventa, allora, quella di 'puntare sulla qualità e non sulla quantità'. Il senso di tale slogan è quello di non ricercare un tasso di crescita elevato ad ogni costo, quale in particolare l'aumento del debito. Al contrario, un tasso di crescita moderato è preferibile se raggiunto mettendo in sicurezza le finanze pubbliche e riducendo l'esposizione ai cicli della domanda internazionale. In aggiunta l'obiettivo del *New normal* è di rafforzare il tasso qualitativo della produzione industriale e di puntare sulla domanda interna per assorbire la produzione. Nel secondo caso viene anche creata una fiera dedicata alle importazioni – nota come China International Import Expo – che dal 2018 si tiene ogni anno in autunno a Shanghai. Per quanto riguarda la crescita tecnologica, invece, dopo aver già investito in politica industriale nel decennio precedente, nel 2015 è stato presentato il piano *Made in China 2025* con l'obiettivo di raggiungere la leadership mondiale nei principali dieci settori innovativi del futuro. È proprio il lancio di questo piano ad aver contribuito ad un cambio di percezione dell'ascesa cinese – insieme alla contestuale

³ K. Bradsher, "[Why China Has a Giant Pile of Debt](#)", *The New York Times*, 8 luglio 2023.

radicalizzazione ideologica ad opera di Xi Jinping⁴ – che ha portato successivamente all’avvio della guerra commerciale da parte dell’amministrazione Trump nel 2018.

Il peggioramento del clima internazionale nei confronti della Cina, avviato proprio da Trump e consolidatosi con l’amministrazione Biden, ha portato Xi Jinping a rivedere nuovamente le linee di fondo della politica economica cinese nel 2020, con la promozione del concetto di Strategia della doppia circolazione. Per comprenderne il significato, il punto di partenza è la spiegazione letterale della “doppia circolazione” che, nella visione proposta da Xi Jinping, si intende come una dialettica fra la circolazione economica domestica e quella internazionale. In parole più semplici, viene messa in relazione l’integrazione globale – la circolazione esterna – con i consumi domestici – la circolazione interna. In questo senso, la dinamica da gestire, dunque, è quella fra una economia dipendente dalle esportazioni e, quindi, dalla domanda internazionale, e un ruolo più ampio accordato ai consumi interni. L’indicazione di oggi è che, nell’attuale contesto di incertezza dovuto alla pandemia e alle dispute commerciali, si debba puntare soprattutto sulla circolazione interna. Tuttavia, se già il *New normal* puntava sui consumi interni per essere meno esposti a cicli dell’economia internazionale, la doppia circolazione professa il potenziamento dell’economia nazionale anche per mettersi al riparo dalle evoluzioni di tipo strategico che sono emerse con la pandemia, ovvero la conseguente attenzione alla messa in sicurezza delle catene del valore nei settori considerati strategici. In poche parole, ed in linea con quanto stava accadendo nel 2020 a livello globale, si può dire che la doppia circolazione punta a rendere l’economia più resiliente agli shock esterni rendendo la domanda interna il suo principale driver. Contestualmente, si punta anche al rafforzamento della produzione interna – nel contesto della cosiddetta autarchia tecnologica – per ridurre la dipendenza dall’estero soprattutto nei settori tecnologici avanzati nei quali la Cina sconta ancora un ritardo nei confronti dei produttori esteri, primo fra tutto quello dei semiconduttori di ultima generazione.

La differenza tra annunci e realtà: la politica economica di Xi post-Covid

La transizione verso i consumi annunciata fin dal 2014 non va considerata completamente sostitutiva del modello precedente, ma incrementale e sempre bilanciata dalle altre voci e dall’esigenza di mantenere comunque un tasso di crescita in rallentamento, ma non azzerato del tutto. Per questo, le priorità economiche sono state perseguite, senza però che i problemi venissero effettivamente risolti. Infatti, continuare a insistere su un modello fondato su investimenti e export garantiva crescita economica, sebbene riconosciuta come non sostenibile oltre il breve periodo per i problemi di indebitamento e sovraesposizione ai cicli economici internazionali. È con la volontà di risolvere problemi strutturali che si possono comprendere gli indirizzi economici cinesi degli ultimi anni. Si registra, così, l’attenzione alla riduzione dell’indebitamento – il rischio finanziario – limitando fortemente l’approvazione di nuovi stimoli fiscali dopo quello del 2008 anche in contesti di rallentamento economico come quello attuale. Inoltre, si è puntato alla regolamentazione di uno sviluppo squilibrato del settore delle costruzioni, ovvero di uno dei settori trainanti dell’economia cinese post-2008. È a questo intendimento che va fatta risalire la stretta sulle grandi aziende immobiliari che ha portato alla crisi di Evergrande, che ha sfiorato il default ripetutamente nel 2021 e negli anni successivi. Lo stato di sofferenza del settore va collegato all’implementazione nell’agosto

⁴ F. Fasulo, “[La Cina di Xi Jinping dopo il XX Congresso del Pcc: nuovi attori e prospettive politiche](#)”, Focus Cina e Indo-Pacifico, Osservatorio di Politica Internazionale, n.1 gennaio 2023.

del 2020 di tre cosiddette “linee rosse”⁵ – dei paletti finanziari per le aziende di costruzioni – che hanno portato a un rallentamento degli investimenti nel settore e, soprattutto, alla maggiore contrazione della storia recente cinese della costruzione e vendita dei nuovi edifici residenziali, per un valore economico pari al 5% del Pil cinese del 2022.⁶ Tuttavia, data l’importanza del settore delle costruzioni per l’economia nazionale, già nel 2021 la politica delle “tre linee rosse” è stata rivista,⁷ senza però che si sia assistito a una ripresa del settore immobiliare, pesando così negativamente sul dato di crescita annuale dell’economia e sulle finanze degli enti locali. Il fattore degli enti locali è estremamente significativo per il quadro generale. Il budget statale e locale, infatti, dipende in buona parte dalla vendita dei diritti di costruzione, di conseguenza a un calo del settore immobiliare si collega l’incremento del deficit fiscale che per il 2023 è previsto al -7,4% del Pil, in costante peggioramento dal 2014 quando era attorno al -1%. La conseguenza è una sensibile riduzione della disponibilità economica degli enti locali e dell’amministrazione centrale per gli investimenti infrastrutturali. Il settore immobiliare, inoltre, sconta una crescente sfiducia dei consumatori per via di alcuni nodi strutturali. Infatti, è prassi in Cina pagare l’acquisto dell’immobile per intero prima che la sua costruzione venga ultimata; pertanto, qualora l’impresa dovesse fallire, l’acquirente perderebbe il capitale. Su queste basi ci sono sostanzialmente diverse implicazioni: da un lato è capitato che molte famiglie perdessero i propri risparmi interamente investiti nell’immobiliare – una delle principali forme di investimento privato in Cina, considerato che il sistema finanziario è ancora acerbo – dall’altro le nuove costruzioni sono finanziate dal completamento dei progetti precedenti. Per questo, uno stop al settore ha delle ricadute a catena – anche sul settore bancario che eroga i mutui – che rischiano di peggiorare ulteriormente la situazione, tanto che al momento si registra un periodo di crisi nell’acquisto di nuove case secondo solo a quello registrato in occasione della crisi di borsa del 2015.⁸

Oltre che per la ripresa del settore immobiliare, il tema della fiducia dei consumatori risulta centrale nella comprensione della attuale congiuntura economica. Infatti, nonostante la reiterata enfasi sulla domanda interna, il vecchio modello di crescita economica non solo non è stato soppiantato, ma, al contrario, le scelte politiche in tempo di pandemia lo hanno ulteriormente rafforzato. Mentre il resto del mondo puntava al sostegno delle famiglie, la Cina ha supportato lo slancio verso l’export delle aziende cinesi. In questo modo alle criticità degli investimenti e dei consumi aveva fatto da contraltare il boom delle esportazioni, passate da un valore di 2.500 miliardi di dollari nel 2019 a 3.700 miliardi nel 2022 con un surplus più che raddoppiato nello stesso periodo, da 430 miliardi a 900 miliardi di dollari. Infatti, la risposta cinese alla pandemia – facilitata anche dai diversi tempi di *lockdown* nel 2020, con la Cina chiusa solo per poche settimane e già riaperta mentre il resto del mondo fermava la produzione – si è focalizzata su solidi sussidi alla produzione.

Di conseguenza, i consumi, oltre a non avere mantenuto le promesse di crescita pre-Covid – quando le vendite al dettaglio viaggiavano a un tasso di crescita annuo attorno all’8% – continuano anche a riportare valori inferiori alle attese. Le vendite al dettaglio nel mese di agosto sono cresciute su base annuale del 4,6%, dopo aver toccato nel mese di luglio il punto minimo del 2023 al 2,5%. Il dato dei primi sette mesi sul periodo precedente registra una crescita del 7,3%, avendo però come punto di riferimento la primavera del 2022 caratterizzata da *lockdown* e da cali di oltre 10 punti percentuali.⁹

⁵ G. DiPippo, “[Chinese economy after Covid-19](#)”, China Leadership Monitor, Summer 2023, Issue 76, 20 giugno 2023.

⁶ [What China’s Three Red Lines Mean for Property Firms](#)”, *Bloomberg News*, 8 ottobre 2020.

⁷ “[China may ease 'three red lines' property rules](#)”, *Reuters*, 6 gennaio 2023.

⁸ [Why China’s economic recovery is hanging in the balance](#)”, *Financial Times*, 16 giugno 2023.

⁹ National Bureau of Statistics of China, [Total Retail Sales of Consumer Goods in August 2023](#), 16 settembre 2023

Negli ultimi tre anni – ovvero dall’inizio della pandemia – si segnala una costante crescita dei risparmi per via di una minore propensione al consumo imputabile a una sfiducia nei confronti dell’andamento dell’economia cinese e delle possibilità del welfare nazionale, insufficiente nel provvedere alle esigenze dei cittadini in caso di malattia, i quali quindi preferiscono risparmiare.

Il dibattito sul rallentamento: strutturale o politico?

Sebbene si parli di imminente scoppio del modello di crescita cinese da decenni, in realtà Pechino ha sempre saputo far fronte alle difficoltà con un nuovo slancio di crescita. Tuttavia, è opinione sempre più diffusa che si sia giunti a un momento di svolta dell’economia cinese. La premessa necessaria è che svolta non voglia dire che ci si trovi di fronte a un prossimo crollo, quanto piuttosto che le riforme non siano più rimandabili pena l’ingresso in una fase di stagnazione comparabile all’esperienza del Giappone a partire dagli anni Novanta. Questo vuol dire che sembra ormai irrealizzabile lo scenario di un superamento economico della Cina ai danni degli Stati Uniti in favore di un avvicinamento senza sorpasso. Ne consegue che se le prospettive di crescita cinese andranno riviste, allo stesso tempo Pechino si troverà a consolidare l’attuale peso economico a livello globale. Dunque, una Cina che rallenta non significa una Cina che perde la posizione di seconda economia al mondo.

Piuttosto, le riflessioni attuali sono sulle cause del rallentamento cinese, con due posizioni opposte che prendono forma e alle quali fanno seguito considerazioni altrettanto opposte su come interagire con Pechino.¹⁰ La posizione di Adam Posen¹¹ è che la Cina stia affrontando la classica crisi di tutti i regimi autocratici: dopo una fase iniziale di slancio economico, la mancanza di libertà danneggia l’economia, in particolare l’attività privata e frena la crescita. Sarebbe questa “la solita vecchia storia” già affrontata da altri regimi e che ha come unico sbocco un cambio di regime in favore della democrazia e della libertà d’impresa. Di segno differente è la visione di Michael Pettis che insiste maggiormente sugli squilibri strutturali di una economia che deprime i consumi mantenendo le risorse economiche in capo alla pianificazione. Per riportare la Cina a crescere bisognerebbe interrompere il sostegno all’export e allocare maggiori risorse alle famiglie. Una tale scelta avrebbe però delle possibili ripercussioni sulla ripartizione del potere politico nel paese, con soggetti istituzionali che perderebbero potere di indirizzo economico in favore di altri soggetti che potrebbero avanzare richieste di maggiori diritti e pertanto per questa ragione le riforme verrebbero costantemente rimandate. Questa interpretazione, però, non si pone in modo pregiudizialmente contrario al mantenimento del potere politico del Partito comunista cinese e permetterebbe un maggiore dialogo con Pechino.

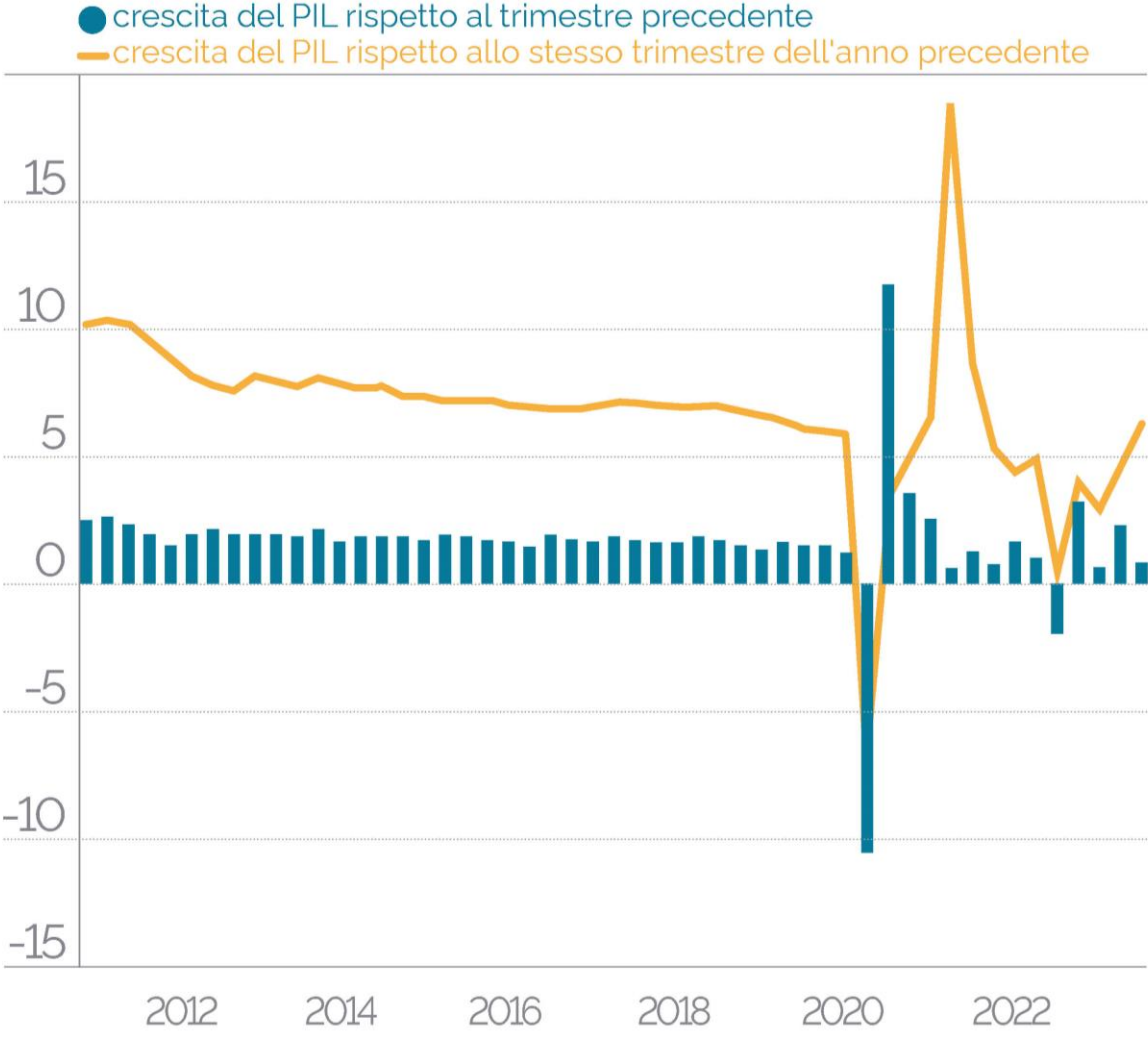
In conclusione, l’economia cinese sembra essere entrata in una fase di rallentamento strutturale che non permetterà a Pechino di sopravanzare gli Stati Uniti pur mantenendo un considerevole ruolo nell’economia globale. Le opzioni di politica economica di Xi Jinping risultano limitate dal peso delle scelte passate che hanno comportato indebitamento e dallo scenario internazionale che condiziona l’interscambio e l’approvvigionamento di tecnologia avanzata. Per questo la Cina sta perseguendo una politica di rafforzamento della capacità di innovazione e industriale nei settori avanzati per essere meno esposta alle decisioni geopolitiche dell’Occidente. Sul fronte interno dovrà superare le resistenze

¹⁰ A. Tooze, “[Whither China? Part II – Posen v. Pettis or “authoritarian impasse” v. “structural dead-end”](#)”, Chartbook 223, 15 agosto 2023

¹¹ A. Posen, “[The End of China’s Economic Miracle](#)”, *Foreign Affairs*, 2 agosto 2023.

politiche per avviare riforme che diano risorse e fiducia ai consumatori, sui quali intende costruire la crescita del futuro.

FIG. 1 - L'INCERTEZZA DELLA CRESCITA ECONOMICA NELLA CINA POST-COVID



Fonte:
dati Refinitiv



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

2.1 Relazioni Stati Uniti e Cina: analisi del focus temporale maggio-settembre 2023

Mireno Berrettini

Il periodo delle relazioni tra Washington e Pechino compreso tra maggio e settembre 2023 è stato caratterizzato dalle conferme di trend avviati in precedenza sul medio e lungo periodo: se di fondo sono continuate le difficoltà nei rapporti economico-politici, è però possibile registrare anche il tentativo di sondare precariamente le possibilità di un riavvicinamento da parte di alcuni settori delle dirigenze dei due paesi.

Il periodo in questione si è in effetti aperto con uno sblocco dell'impasse in cui le controparti erano cadute all'indomani della crisi del pallone sonda nel febbraio di quest'anno. Un primo segnale di movimento è avvenuto il 3 maggio, quando l'ex massimo diplomatico statunitense e attuale rappresentante speciale Usa per il clima, John Kerry, ha reso noto l'invito rivoltagli dalle autorità di Pechino per una visita in Cina.¹ Si è trattato di una chiamata che ha fatto seguito al breve dialogo con la controparte cinese Xie Zhenhua, *a latere* del Petersberg Climate Dialogue a Berlino. Parallelamente, l'8 maggio, si è tenuto a Pechino un incontro tra Qin Gang, ministro degli Affari Esteri cinese, e Nicholas Burn, Ambasciatore statunitense nella Repubblica popolare cinese (Rpc). Nonostante lo scambio di imputazioni circa le responsabilità relative allo stato delle relazioni sino-statunitensi, in special modo riguardo alla questione di Taiwan, l'incontro è stato commentato dalle controparti in modo molto positivo.² Infine, il 10-11 maggio, a Vienna, ha chiuso il cerchio di questo tentativo di *rapprochement* l'incontro più rilevante, quello tra il consigliere per la Sicurezza Nazionale, Jake Sullivan, e lo stesso Wang Yi, direttore dell'Ufficio Affari Esteri del Partito Comunista Cinese.

Questo trittico di iniziative ha segnato un passo importante, che ha mostrato come le diplomazie siano tornate a lavoro, in vista di un ventilato meeting tra i leader delle due nazioni nel prossimo futuro.³ Sebbene non ci sia necessità di approfondire l'argomento in questa sede, è comunque bene ricordare la rilevanza per l'intero sistema internazionale della relazione tra Washington e Pechino, due partner che da soli rappresentano circa il 40% dell'economia globale, e i profondi legami che

¹ A. Ratz, S. Marsh e V. Volcovici, "US climate envoy Kerry says China has invited him for talks", *Reuters*, 3 maggio 2023.

² K. Xie, "'Meet China halfway': Foreign Minister Qin Gang and US envoy Nicholas Burns break 'spy balloon' diplomatic ice", *South China Morning Post*, 8 maggio 2023.

³ P. Martin e J. Leonard, "Biden Presses for China Contact Despite Risk of Losing Clout", *Bloomberg*, 11 maggio 2023.

vincolano gli Stati Uniti e la Cina. Si tratta di un rapporto di vendita e acquisto reciproco di prodotti che alimenta il lavoro di milioni di persone. I due giganti si finanziano e costituiscono vicendevolmente un grande mercato, importante per le rispettive economie nazionali.⁴

Da entrambe le parti c'è l'interesse a stabilizzare la relazione, anche se ciascun player intende ottenere una posizione di rilievo nel negoziato che porterà a definire il nuovo equilibrio. In questa tendenza, decifrabile negli interstizi di prese di posizione muscolari, Washington ha seguito un percorso più lineare e coerente, muovendosi lungo due binari; da un lato, ha provato a plasmare multilateralmente l'ambiente strategico in cui si muove Pechino a livello regionale, dall'altro ha implementato interventi bilaterali per condizionare indirettamente le politiche cinesi.

Il lavoro senza sosta della diplomazia

Sul primo piano, a livello di diplomazia multipolare, gli Stati Uniti hanno consolidato i rapporti di sicurezza con i tradizionali partner nell'area. Si è assistito a una serie di visite e iniziative volte a consolidare la nuova architettura di alleanze nel quadrante dell'Indo-Pacifico. Una serie di imprevisti o di eventi concomitanti ha però azzoppato questa direttiva. A maggio Biden non ha pienamente partecipato al G7 di Hiroshima, complice la possibilità di un default federale che lo ha richiamato a Washington.⁵ Per le medesime ragioni di politica interna è stato cancellato anche il quinto summit del Quad a Sydney, ovvero l'incontro tra i leader di Stati Uniti, Giappone, India e Australia che fanno parte di tale dialogo per il coordinamento delle politiche di sicurezza. Infine, nel settembre successivo, il rappresentante Usa al meeting dell'Asean di Jakarta è stata Kamala Harris, a causa del parallelo impegno presidenziale al G20 in India. Tuttavia, l'incontro con il primo ministro giapponese Fumio Kishida e il presidente della Corea del Sud Yoon Suk Yeol, svoltosi in agosto a Camp David, si è rivelato un importante successo; Biden ha avuto la controprova del miglioramento delle relazioni tra questi due importanti alleati dell'Asia nord-orientale,⁶ e la conferma di quanto già emerso a Hiroshima: il cammino di Tokyo in merito alla revisione dello statuto delle proprie forze armate e il sostegno giapponese alla politica statunitense verso Pechino. Non si tratta di un dato scontato, perché, sebbene nella regione sempre più paesi si dimostrino preoccupati per l'eccessiva dipendenza dalla Repubblica popolare cinese, per attori come Tokyo e Seoul, con economie profondamente intrecciate con quella cinese, un allineamento con Washington non è una proposta di semplice attuazione.

Durante l'estate, però, l'amministrazione democratica si è focalizzata specialmente sul secondo livello di intervento, quello dell'approccio bilaterale. I circoli presidenziali hanno raffreddato le pulsioni interne al mondo politico statunitense, che in questi nove mesi passati hanno premuto per una reazione più dura nei confronti della postura cinese, percepita come assertiva nel Mar Cinese Meridionale e come invadente con la vicenda del pallone aerostatico.⁷ Parallelamente, Washington ha messo Pechino al centro di una fitta agenda diplomatica fatta di viaggi di personalità di altissimo

⁴ Il XXV White Paper dall'American Chamber of Commerce in China pubblicato il 23 aprile scorso ha espresso cauto ottimismo sulle possibilità di crescita del volume di affari delle aziende USA nella RPC, si veda "[American Business in China White Paper](#)", 23 aprile 2023.

⁵ P. Baker, "[For Biden, Crisis at Home Complicates Diplomacy Abroad](#)", *New York Times*, 17 maggio 2023.

⁶ T. Hunnicutt, D. Brunnstrom e H. Shin, "[US, South Korea and Japan condemn China, agree to deepen military ties](#)", *Reuters*, 19 agosto 2023.

⁷ Si vedano le rivelazioni in questo senso da M. Martina, "[Why the US delayed China sanctions after shooting down a spy balloon](#)", *Reuters*, 10 maggio 2023.

profilo dell'amministrazione democratica. In un'attività che si è dipanata per tutta l'estate, la Rpc è stata visitata dai segretari di stato Anthony Blinken a giugno, del Tesoro Janet Yellen a luglio, e del Commercio Gina Raimondo nel settembre.

Incontri bilaterali tra economia, commercio e competizione tecnologica

Il segretario di stato ha incontrato Qin Gang e, seppure "in esergo" al viaggio, il presidente Xi Jinping, nel primo meeting di questo tipo svoltosi negli ultimi cinque anni. I temi discussi sono stati diversi: lo status nucleare della Corea del Nord, le presunte violazioni dei diritti umani da parte di Pechino, e soprattutto la guerra tra Russia e Ucraina e la questione di Taiwan. Non è stato raggiunto niente di concreto, solo un "accordo sul disaccordo", un punto di inizio per le controparti per provare a cambiare un rapporto al suo nadir dal 1979. L'incontro è stato definito da Blinken come "schietto, sostanziale e costruttivo",⁸ così come da parte cinese è stato ribadito l'augurio di proseguire nel dialogo.⁹

Ciononostante, non ha avuto successo il tentativo di riallacciare i rapporti diretti tra i comandi militari dei due paesi, e questo lascia aperta la possibilità di spirali ritorsive, specie intorno alla questione di Taiwan. Una questione molto calda se ancora all'inizio di giugno, in concomitanza del Security Summit di Singapore, lo Shangri-La Dialogue, le acque dello stretto sono state per due volte teatro di incidenti sfiorati – prima tra aerei da guerra,¹⁰ poi tra navi militari cinesi e statunitensi (e canadesi).¹¹

I viaggi di Yellen e di Raimondo hanno avuto rilevanza per la valenza strategica che le relazioni commerciali ed economiche hanno assunto dal periodo successivo alla crisi del Covid. Evitare il *decoupling* delle due economie, oppure governarlo in settori dove avrebbe conseguenze meno drammatiche per le produzioni nazionali, mantenere quote di mercato interno cinese alla produzione statunitense: questi sono solo alcuni degli obiettivi di fondo delle missioni menzionate e della diplomazia parallela imbastita da una parte del Gotha del capitalismo americano. Perché Pechino in questi mesi passati è stata visitata anche da Tim Cook (Apple),¹² Elon Musk (Tesla),¹³ Jamie Dimon (JP Morgan),¹⁴ e Bill Gates.¹⁵

In questo breve lasso di tempo sembra che tale lavoro diplomatico non abbia raggiunto risultati positivi; anzi, parrebbe addirittura che la condizione delle relazioni sul piano economico-commerciale sia progressivamente peggiorata, nonostante segnali positivi come lo sblocco delle tratte di volo tra Stati Uniti e Rpc (un traffico che stenta ancora a raggiungere i livelli pre-

⁸ US Department of State Readout, "[Secretary Blinken's Meeting with People's Republic of China State Councilor and Foreign Minister Qin Gang](#)", 18 giugno 2023.

⁹ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "[Qin Gang Holds Talks with US Secretary of State Antony Blinken](#)", 18 giugno 2023 e "[President Xi Jinping Meets with US Secretary of State Antony Blinken](#)", 19 giugno 2023.

¹⁰ "[Chinese jet carried out 'aggressive' maneuver near US military plane, Pentagon says](#)", *Reuters*, 31 maggio 2023.

¹¹ M. Martina e M. Pollard, "[Why dangerous encounters by US and Chinese militaries look set to continue](#)", *Reuters*, 6 giugno 2023,

¹² I. Deng, "[Apple CEO Tim Cook meets with new Premier Li Qiang on trip to reaffirm commitment to China market](#)", *South China Morning Post*, 28 marzo 2023.

¹³ M. Pollard, "[Elon Musk greeted with flattery and feasts during China trip](#)", *Reuters*, 31 maggio 2023.

¹⁴ "[JPMorgan's Dimon says US, China need 'real engagement'](#)", *Reuters*, 31 maggio 2023.

¹⁵ "[Xi Jinping meets Bill Gates in China, calls him 'an old friend'](#)", *Reuters*, 16 giugno 2023.

pandemia).¹⁶ Ciononostante, al momento possiamo solo registrare che tanto Usa quanto Rpc hanno optato per nuove chiusure. Questa estate Pechino ha approvato due nuove leggi sulla sicurezza in merito alle compagnie internazionali che intendono investire nella Rpc. Numerosi analisti occidentali hanno commentato che questi interventi non aumenteranno il rischio di fare affari in Cina, ma è chiaro che registrino un clima di maggiore circospezione in particolar modo relativamente a settori sensibili delle telecomunicazioni e dell'*information technology*. Questa linea è stata confermata a settembre dalla decisione delle autorità di Pechino di bandire i prodotti Apple dall'uso lavorativo o per l'utilizzo negli uffici pubblici.¹⁷ D'altro canto, ad agosto, Biden ha firmato un ordine esecutivo che proibirà nuovi investimenti statunitensi nella Rpc se concernono tecnologie di interesse strategico come la produzione di microprocessori o componenti di hardware per dispositivi informatici.¹⁸

Anche in questo campo, però, niente di nuovo, ma solo un'accelerazione di un processo *in fieri* da almeno un decennio, precipitato però a partire dalla crisi del Covid nel 2020 che ha portato la Cina a cercare di ridurre la dipendenza dalle tecnologie straniere. Pechino, a partire dalle aziende di proprietà statale, le cosiddette *state-owned enterprises* (Soe_s), e dalle amministrazioni, ha iniziato a proporre di utilizzare software e hardware nazionali; in gioco ci sono il trasferimento di tecnologie di alto profilo e la sicurezza dei dati. Si tratta di questioni che preoccupano anche Washington; infatti, le decisioni cinesi sono speculari a divieti simili adottati negli Stati Uniti per l'adozione di prodotti di Huawei, mentre nel maggio lo stato del Montana ha praticamente bandito l'installazione e l'utilizzo di TikTok.¹⁹

La leadership comunista vede le nuove tecnologie come un elemento chiave nella realizzazione della cosiddetta "doppia circolazione", la strategia di crescita che vuole da un lato espandere la proiezione commerciale cinese riducendone dall'altro la dipendenza dai mercati e dalla tecnologia straniera. Quella in cui si muove Pechino è una strettoia difficile: evitare il potenziale ricatto degli occidentali senza che questo significhi automaticamente chiusura nei confronti dei mercati globali. D'altra parte, anche Washington si trova in una morsa di complessa soluzione: ha necessità di evitare un disaccoppiamento tout court, ma di fatto promuove un embargo nei confronti della Cina in alcuni settori considerati estremamente rilevanti da Pechino; in questo modo, alimenta un "*decoupling* selettivo" che, paradossalmente, rischia di accelerare in Cina quel raggiungimento di un'autosufficienza produttiva di dispositivi di alto livello tecnologico che Washington vorrebbe evitare.

Il difficile equilibrio delle relazioni bilaterali

Per concludere, tra il maggio e il settembre 2023 le relazioni tra Stati Uniti e Rpc sono state caratterizzate da un tentativo a trazione di Washington di riallacciare un dialogo volto a governare delle tensioni che a livello strutturale sono diventate significative, alimentate da questioni economico-commerciali, tecnologiche e di sicurezza. Pechino si è dimostrata pronta a recepire le

¹⁶ D. Sevastopulo, J. Leahy e Claire Bushey, "[Airlines dispute adds headwinds to US-China relationship](#)", *Financial Times*, 30 aprile 2023.

¹⁷ Y. Kubota, "[China Bans iPhone Use for Government Officials at Work](#)", *Wall Street Journal*, 6 settembre 2023.

¹⁸ "[US starts process to restrict some investment in key tech in China](#)", *Reuters*, 9 agosto 2023.

¹⁹ D. McCabe, "[Montana Legislature Approves Outright Ban of TikTok](#)", *The New York Times*, 17 maggio 2023.

avances statunitensi nella consapevolezza del respiro globale della stabilità di questa relazione e dell'alto costo politico non solo di una rottura, ma dello stesso peggioramento dei rapporti. In questa prospettiva, i colloqui che si sono tenuti a Pechino il 18 e il 20 luglio tra l'ex segretario di stato statunitense Henry Kissinger, il ministro della Difesa cinese Li Shangfu,²⁰ e lo stesso Xi Jinping,²¹ dimostrano come all'interno dell'élite statunitense, anche in ambito repubblicano, sia ancora consistente il consenso verso il possibilismo "muscolare" della politica democratica verso la Cina; al tempo stesso confermano che la Repubblica popolare si mantiene disponibile al negoziato, specialmente se veicolato da personalità ritenute capaci di stemperare la tensione.

Gli irrigidimenti di entrambe le controparti sono così da attribuirsi al gioco della strategia negoziale e all'altalenante influenza di circoli e ambienti politici nazionali che spingono per delle posizioni più nette, per ragioni di differente lettura della dinamica internazionale o per differenziare la propria proposta programmatica sul piano della politica interna.

Certo, la risultante del moto lungo un piano inclinato fatto di tensioni e rivalità sul quale i due paesi stanno scivolando da anni, e le conseguenze del dialogo a singhiozzo qui illustrate, stanno continuando a distanziare questi due grandi attori internazionali, "regionalizzando" progressivamente le loro economie. Se prima della pandemia Washington e Pechino erano i rispettivi maggiori partner economici, adesso le loro economie si sono riorientate, la prima verso il Nordamerica, la seconda verso il Sud-Est asiatico. Da questo punto di vista, la mancata partecipazione di Xi al G20 in India non è un buon segnale, perché alimenta la percezione della rotta di collisione tra Pechino e New Delhi per l'influenza in quell'Asia meridionale che per la Rpc sta diventando primaria.

Quella appena trascorsa si è dunque rivelata un'estate a luci e ombre, perché il mantenimento di un dialogo costruttivo rimane essenziale per affrontare sfide comuni come il cambiamento climatico, una possibile nuova ondata pandemica, la stabilità economica e la futura soluzione alla guerra russo-ucraina.

²⁰ Ministry of National Defence The People's Republic of China, "Li Shangfu meets foreign guests", 18 luglio 2023.

²¹ "China's Xi gets nostalgic with 'old friend' Kissinger", *Reuters*, 21 luglio 2023.

**FIG. 2 - PRINCIPALI AVVENIMENTI CHE HANNO SEGNATO IL RAPPORTO CINA-USA
TRA MAGGIO A SETTEMBRE 2023**

Mag	8: il ministro degli esteri cinese in carica Qin Gang incontra l'ambasciatore USA a Pechino Nicholas Burns
	11-12: incontro tra il consigliere per la sicurezza nazionale USA Jake Sullivan e il capo della diplomazia cinese Wang Yi a Vienna
	25-30: visita del ministro del commercio cinese Wang Wentao negli USA
	30: incontro tra Qin Gang e Elon Musk
	maggio: visita del direttore della CIA William Burns a Pechino
Giu	5: visita del funzionario del Dipartimento di Stato USA Daniel Kritenbrink a Pechino
	14: telefonata tra il segretario di Stato USA Antony Blinken e Qin Gang
	18-19: incontro di Antony Blinken con Xi Jinping e Qin Gang a Pechino
Lug	6-9: visita del segretario del tesoro USA Janet Yellen a Pechino
	18-19: visita dell'inviato per il clima USA John Kerry a Pechino
	18: visita di Henry Kissinger a Pechino
Ago	9: annuncio da parte di Joe Biden di nuove restrizioni agli investimenti statunitensi in tecnologie critiche cinesi
	27-30: visita della segretaria al commercio USA Gina Raimondo in Cina
Set	9-10: incontro tra Joe Biden e il premier cinese Li Qiang ai margini del G20 in India
	17: incontro tra Jake Sullivan e Wang Yi a Malta
	18: incontro tra Antony Blinken e il vice presidente cinese Han Zheng ai margini dell'Assemblea generale dell'ONU

Fonte:
elaborazione ISPI

ISPI

2.2 Relazioni UE-Cina: alla ricerca di un nuovo equilibrio

Ivano Di Carlo

Nel discorso annuale sullo stato dell'Unione, la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha sottolineato come “[...] in un’epoca di incertezze, l’Europa debba ancora una volta rispondere alla sfide della Storia”.¹ Negli ultimi anni, le sfide che hanno dovuto affrontare l’Unione Europea e i suoi Stati membri sono state molteplici, interessando ambiti tradizionalmente considerati separati; dagli effetti del Covid-19 sull’economia e sulla salute dei cittadini, al cambiamento climatico e alla crescente competizione tecnologica. Inoltre, le conseguenze della seconda invasione della Russia in Ucraina hanno contribuito a frammentare un sistema internazionale già profondamente disfunzionale.

È in questo contesto che le relazioni tra l’UE e la Cina prendono forma, attraversando fasi di rivalità sistemica, competizione economica e *partnership*, come definito dalla prospettiva strategica dell’UE nei confronti della Cina pubblicata nel 2019,² e successivamente confermato da numerosi paesi membri, nonché dalle conclusioni del recente Consiglio europeo di giugno 2023.³

La rivalità strategica tra Stati Uniti e Cina, la mancanza di trasparenza nella gestione della pandemia da Covid-19, la riluttanza nell’accusare Mosca per l’invasione dell’Ucraina, i toni di politica estera più assertivi da parte di Pechino e i timori legati a un’eccessiva dipendenza dal mercato cinese, sono alcuni dei fattori che hanno spinto l’UE a rivedere le proprie politiche nei confronti della Cina. È l’era della sicurezza economica, del *de-risking*.

“De-risking, not decoupling!”

Annunciato alla fine di marzo 2023,⁴ il termine “*de-risking*” ossia “riduzione dal rischio”, ha rapidamente trovato spazio nel vocabolario politico ed economico internazionale.⁵ Il *de-risking* dall’economia cinese ha come obiettivo principale la riduzione delle vulnerabilità economiche e delle dipendenze strategiche attraverso politiche di diversificazione delle catene di approvvigionamento, e l’adozione di nuovi strumenti di difesa commerciale volti a proteggere il mercato interno europeo da potenziali shock geopolitici. Il *de-risking* non mira a sostituire la strategia pubblicata nel 2019, ma piuttosto, aggiunge una direttrice strategica per riorientare i rapporti bilaterali UE-Cina.

Il *de-risking* si configura pertanto come un’alternativa più moderata rispetto al disaccoppiamento (*decoupling*) di matrice americana, rimanendo per molti aspetti meno conflittuale, concentrandosi più

¹ Commissione europea, “Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell’Unione 2023”, 13 settembre 2023.

² Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio, “UE-Cina – Una prospettiva strategica”, Strasburgo, 12.3.2019 JOIN(2019) 5 final.

³ Consiglio europeo, 29 e 30 giugno 2023

⁴ EPC - MERICS Keynote Address: Ursula von der Leyen, European Policy Centre, 30 marzo 2023.

⁵ D. Tentori, “UE: la mappa del de-risking”, ISPI, 16 giugno 2023.

sulla diversificazione anziché sull'abbandono selettivo dei rapporti con la Cina. Questo concetto gode quindi di un consenso più ampio tra i paesi membri dell'Unione rispetto al *decoupling* e agevola le relazioni tra l'UE e gli Stati Uniti, utilizzando una narrazione meno aggressiva che ambisce a mantenere rapporti più distesi con la Cina. Non sorprende, dunque, che l'amministrazione Biden e numerosi partner internazionali stiano gradualmente adottando tale formula. Lo stesso G7 di maggio a Hiroshima, in Giappone, ha ribadito l'importanza di "*de-risking, not de-coupling*"⁶ nella gestione dei rapporti con Pechino.

Tuttavia, il concetto conserva una certa ambiguità strategica. Vi è dunque la possibilità che l'UE e gli Stati Uniti non ne condividano necessariamente la medesima interpretazione e che nel tempo possano emergere sfumature differenti da parte della stessa Unione, analogamente a quanto accaduto con il concetto di "autonomia strategica".

Il contesto geopolitico: la ricerca di stabilità nelle avversità

Le opportunità di dialogo tra l'UE e la Cina sono state molteplici, grazie a una serie di summit internazionali, tra cui il G20, e incontri o contatti ufficiali tra le capitali europee e Pechino. Tali eventi hanno messo in evidenza quanto le relazioni bilaterali siano immerse in un contesto internazionale sempre più polarizzato.

La politica europea si è dimostrata più pragmatica rispetto al passato, con i ventisette che hanno espresso maggiore scetticismo riguardo ad alcune posizioni politiche e pratiche economiche cinesi. Il cancelliere tedesco Olaf Scholz, in un discorso al Parlamento europeo a Strasburgo il 9 maggio, ha espresso dubbi condivisi da molti stati membri, sostenendo che di recente la componente di rivalità e competizione ha assunto un ruolo predominante a scapito dell'elemento di partenariato all'interno della politica multidimensionale definita da Bruxelles nei confronti della Cina.⁷

La stessa Unione ha gradualmente adottato misure più concrete per adattarsi alla crescente rivalità sistemica di Pechino, anche se con una certa prudenza per timore di eventuali ritorsioni. Alcune società cinesi – in numero inferiore rispetto a quelle previste inizialmente – sono state inserite nell'undicesimo pacchetto di sanzioni contro Mosca in quanto accusate di aver venduto componenti utilizzati negli armamenti russi.⁸ Inoltre, il commissario Thierry Breton ha annunciato che "la Commissione europea adotterà misure per evitare l'esposizione delle comunicazioni istituzionali su reti mobili che utilizzano Huawei e ZTE come fornitori"⁹ e che gli stati dovrebbero "attuare senza indugio"¹⁰ tali misure in tutela della tecnologia 5G e della cybersicurezza europea.¹¹ Non da ultimo, durante il discorso sullo stato dell'Unione, la presidente Ursula von der Leyen ha annunciato il lancio di un'indagine da parte della Commissione europea sui sussidi statali ai veicoli

⁶ White House, "G7 Hiroshima Leaders' Communiqué", 20 maggio 2023.

⁷ Address by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany as part of the European Parliament's series of plenary debates "This is Europe", Strasbourg, 9 maggio 2023.

⁸ Commissione europea, L'UE adotta il 11° pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia per il proseguimento della sua guerra illegale contro l'Ucraina, 23 giugno 2023; "Brussels plans to slap sanctions on Chinese companies aiding Russia", *Euractiv*, 8 maggio 2023.

⁹ Commissione europea, Cibersicurezza delle reti 5G: a integrazione dell'ultima relazione sui progressi compiuti dagli Stati membri, la Commissione annuncia le prossime tappe.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*; A. Clasen, "EU Commission bans Huawei, ZTE, urges countries to do the same", *Euractiv*, 16 giugno 2023.

elettrici cinesi.¹² Per quanto concerne le politiche adottate dai singoli stati membri, i Paesi Bassi, anche in seguito ad alcune pressioni esercitate degli Stati Uniti,¹³ hanno imposto una nuova stretta sulle esportazioni di semiconduttori e tecnologie per la produzione di microchip verso la Cina.¹⁴ Questi sviluppi hanno portato il segretario di stato americano Antony Blinken, durante una visita ufficiale in Svezia, a evidenziare la convergenza senza precedenti tra gli Stati Uniti e l'UE nelle politiche nei confronti della Cina.¹⁵

Non sono, inoltre, mancati episodi di tensione, tra i quali le dichiarazioni dell'ambasciatore cinese a Parigi, Lu Shaye, che ha messo in discussione la sovranità dei paesi ex-sovietici.¹⁶ Un ulteriore elemento di discordia è emerso in seguito al Consiglio europeo del 29-30 giugno quando la Cina, senza fornire alcuna spiegazione, ha annullato la visita a Pechino prevista per la seconda settimana di luglio, dell'alto rappresentante Josep Borrell.¹⁷

Nonostante tale complessità nei rapporti, si è assistito anche a episodi di distensione. La Cina ha, infatti, recentemente attenuato la sua retorica aggressiva nei confronti dell'UE, e talvolta anche degli Stati Uniti. Tale cambiamento di tono potrebbe essere attribuito a questioni interne legate alle crescenti preoccupazioni per un possibile rallentamento economico. Attualmente, Pechino si trova a dover bilanciare la volontà di esercitare un maggiore controllo sulla società e sull'economia con la necessità di mantenere una sostanziale apertura economica per garantire una crescita costante. Questo equilibrio è cruciale per perseguire gli obiettivi stabiliti dal Partito comunista cinese. Sfida più che mai complessa, in un contesto economico globale altamente incerto, in cui la Cina non è insolita prioritizzare la sicurezza interna a scapito della crescita economica.

Recenti visite in Cina di rappresentanti del governo statunitense, in particolare del segretario di stato Antony Blinken, dell'inviato speciale per il clima, John Kerry, e della segretaria al Commercio, Gina Raimondo, suggeriscono una possibilità di stabilizzazione, parziale e momentanea, anche da parte statunitense. In Cina, nel frattempo, alcune dinamiche interne hanno portato alla rimozione, senza una spiegazione ufficiale, dell'ormai ex ministro degli Esteri, Qin Gang, e alla nomina di Wang Yi che torna nuovamente a ricoprire tale incarico. È, inoltre, probabile che il ministro della Difesa, Li Shangfu, vada incontro a una sorte simile a causa di una presunta indagine per corruzione.¹⁸

¹² "Pechino respinge l'indagine 'protezionista' dell'UE mentre le azioni cinesi di veicoli elettrici crollano", *Euractiv*, 14 settembre 2023.

¹³ J. Deutsch, E. Martin, I. King e D. Wu, "US Wants Dutch Supplier to Stop Selling Chipmaking Gear to China", *Bloomberg*, 6 luglio 2022; T. Sterling, "Dutch curb chip equipment exports, drawing Chinese ire", *Reuters*, 30 giugno 2023.

¹⁴ Sterling (2023); P. Haeck, "The Netherlands to block export of advanced chips printers to China", *Politico*, 8 marzo 2023.

¹⁵ U.S. Department of State, Secretary Antony J. Blinken and Swedish Prime Minister Ulf Kristersson at a Joint Press Availability, Remarks, 30 maggio 2023.

¹⁶ S. McCarthy, "Chinese ambassador sparks European outrage over suggestion former Soviet states don't exist", *CNN*, 24 aprile 2023; G. Modolo, "L'ambasciatore cinese in Francia mette in dubbio la sovranità degli Stati ex sovietici. Bufera su Pechino che prova a ricucire", *la Repubblica*, 24 aprile 2023.

¹⁷ Y. Lun Tian e M. Quin Pollard, "China cancels planned trip by Europe's top diplomat Borrell", *Reuters*, 10 luglio 2023.

¹⁸ H. Davidson, "Li Shangfu: speculation grows over fate of China's missing defence minister", *the Guardian*, 15 settembre 2023.

European Economic Security Strategy: la fine di un'Europa *naïve*

L'UE ha presentato la sua Strategia di sicurezza economica europea (*European Economic Security Strategy*) lo scorso giugno. Nonostante il testo non faccia esplicitamente riferimento alla Cina, il paese asiatico rimane uno dei principali attori a cui si rivolge il documento.

La strategia, pur rimanendo non vincolante, si propone di minimizzare, “i rischi derivanti da alcuni flussi economici nel contesto delle accresciute tensioni geopolitiche ... mantenendo nel contempo la massima apertura economica”.¹⁹ Il fine ultimo della strategia è di avviare una discussione sulla sicurezza economica, stabilendo un quadro d'azione comune tra gli stati membri dell'UE.

A fronte delle recenti trasformazioni geopolitiche, in 17 pagine, la strategia propone una valutazione dei rischi per la sicurezza in quattro settori chiave: la resilienza delle catene di valore europee, la sicurezza fisica e informatica delle infrastrutture critiche, la protezione tecnologica, e i rischi associati alla strumentalizzazione delle dipendenze economiche e alla coercizione economica. Successivamente, delinea le modalità di riduzione dei rischi individuati, tramite un approccio diviso in tre fasi: promozione della competitività, protezione della sicurezza economica, e nuovi partenariati attraverso accordi commerciali. Infine, identifica una serie di tappe per favorire una discussione strategica con gli stati membri e il Parlamento europeo.

La strategia si allinea in gran parte con la dottrina economica avanzata dall'amministrazione Biden, come illustrata recentemente da Jake Sullivan, consigliere per la Sicurezza Nazionale degli Stati Uniti, e Janet Yellen, segretario al Tesoro. Tuttavia, la sua effettiva attuazione potrebbe incontrare resistenza da parte di molti stati membri dell'UE preoccupati di perdere opportunità economiche e di irritare la Cina.²⁰

La strategia segna l'inizio di un ampio dibattito all'interno di un'UE che deve adattarsi alle crescenti tensioni geopolitiche. Non è garantito che tutte queste politiche saranno implementate con successo (da notare le discussioni in opposizione all'*outbound investment screening*), ma rappresentano comunque proposte tese a rafforzare la sicurezza economica dell'UE e dei suoi stati membri. Un lavoro, questo, che rimarrà anche in eredità alla nuova leadership europea che si insedierà nel 2024.

Conclusioni del Consiglio europeo

Il Consiglio europeo tenutosi il 29-30 giugno a Bruxelles ha proseguito il dibattito strategico sulla Cina, seppur in parte oscurato da un acceso dibattito sulla questione migratoria.

Nelle conclusioni²¹ il vertice ha riconfermato l'approccio poliedrico nei confronti della Cina, all'interno del perimetro della strategia di *de-risking*. Nel testo – che rimane molto moderato nelle sue posizioni verso Pechino, contrariamente alle attese degli analisti – si è posto l'accento sull'importanza di mantenere un dialogo sulle sfide globali comuni, come il cambiamento climatico, ma al contempo sono state manifestate numerose preoccupazioni.

Tra le principali tematiche trattate, è stata ribadita l'importanza della reciprocità economica. In qualità di membro del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Pechino è stata sollecitata a

¹⁹ Commissione europea, [An EU approach to enhance economic security](#), Press release, 20 giugno 2020.

²⁰ F. Steinberg e E. Benson, “[Evaluating Europe's Economic Security Strategy](#)”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 13 luglio 2023.

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/it/pdf>

esercitare pressioni sul presidente Vladimir Putin, affinché ponga fine alla guerra di aggressione e proceda al ritiro delle truppe russe dal suolo ucraino.

Sono state anche sollevate preoccupazioni rispetto alla situazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Tibet e nello Xinjiang e alle crescenti tensioni nelle acque del Mar Cinese orientale e meridionale, soprattutto in riferimento allo Stretto di Taiwan. Il Consiglio ha riconfermato la politica dell'UE di "un'unica Cina" opponendosi in maniera decisa a qualsiasi tentativo unilaterale di alterare lo status quo mediante l'uso della forza e della coercizione.

Arriva la strategia della Germania sulla Cina: "realistica, ma non ingenua"

Dopo una lunga attesa, nel luglio 2023, è stata pubblicata la strategia della Germania sulla Cina,²² un documento programmatico che traccia le linee guida dell'approccio del governo tedesco verso Pechino.

La Germania è stata spesso criticata per la sua politica estera guidata principalmente dagli interessi economici, seguendo il motto "*wandel durch handel*", ovvero "cambiamento attraverso il mercato", approccio che, ad esempio, ha avuto scarso successo con la Russia. Con l'insediamento della nuova coalizione di governo, la Germania ha acceso i riflettori su Pechino, riconoscendo la necessità di un cambiamento della propria politica estera ed economica nei confronti del paese asiatico. La Cina, infatti, rappresenta attualmente il principale partner commerciale della Germania, con un volume di commercio pari a 298 miliardi di euro soltanto nel 2022.²³

Il documento, composto da 64 pagine, prende atto delle significative trasformazioni avvenute in Cina, specialmente sotto la guida del presidente Xi Jinping. La strategia fornisce una valutazione dello stato attuale delle relazioni e individua gli strumenti che il governo tedesco e i ministeri federali possono impiegare per sviluppare un approccio coerente.²⁴

In sintesi, la Germania si impegna a perseguire la sua politica verso Pechino nel solco di quella europea, riaffermando l'efficacia dell'approccio multidimensionale dell'Unione e del *de-risking*. La strategia evidenzia che la politica estera ed economica tedesca nei confronti della Cina è stata oggetto di revisione a seguito, ad esempio, di un aumento dell'assertività cinese nell'affermare la sua egemonia regionale mettendo in discussione i principi del diritto internazionale, dell'uso deliberato del potere economico per scopi politici, e dell'intensificazione della cooperazione cinese con Mosca. Di conseguenza, la strategia riconosce un aumento degli aspetti di competizione e rivalità a scapito della dimensione di partenariato, sottolineando, tuttavia, che la Germania resta aperta a una migliore cooperazione basata sulla reciprocità con la Cina.

Inoltre, sin dall'introduzione, la strategia afferma di essere saldamente radicata nella politica comune europea nei confronti della Cina, tanto da dedicare il secondo capitolo interamente alla questione. In tale contesto, si ribadisce la necessità di coordinamento con gli stati membri dell'UE per garantire un approccio paneuropeo, e che la Germania si impegna a utilizzare i propri canali di comunicazione con Pechino per fare avanzare gli interessi economici dell'Unione.

²² The Federal Government, [Strategy on China of the Government of the Federal Republic of German](#), 2023

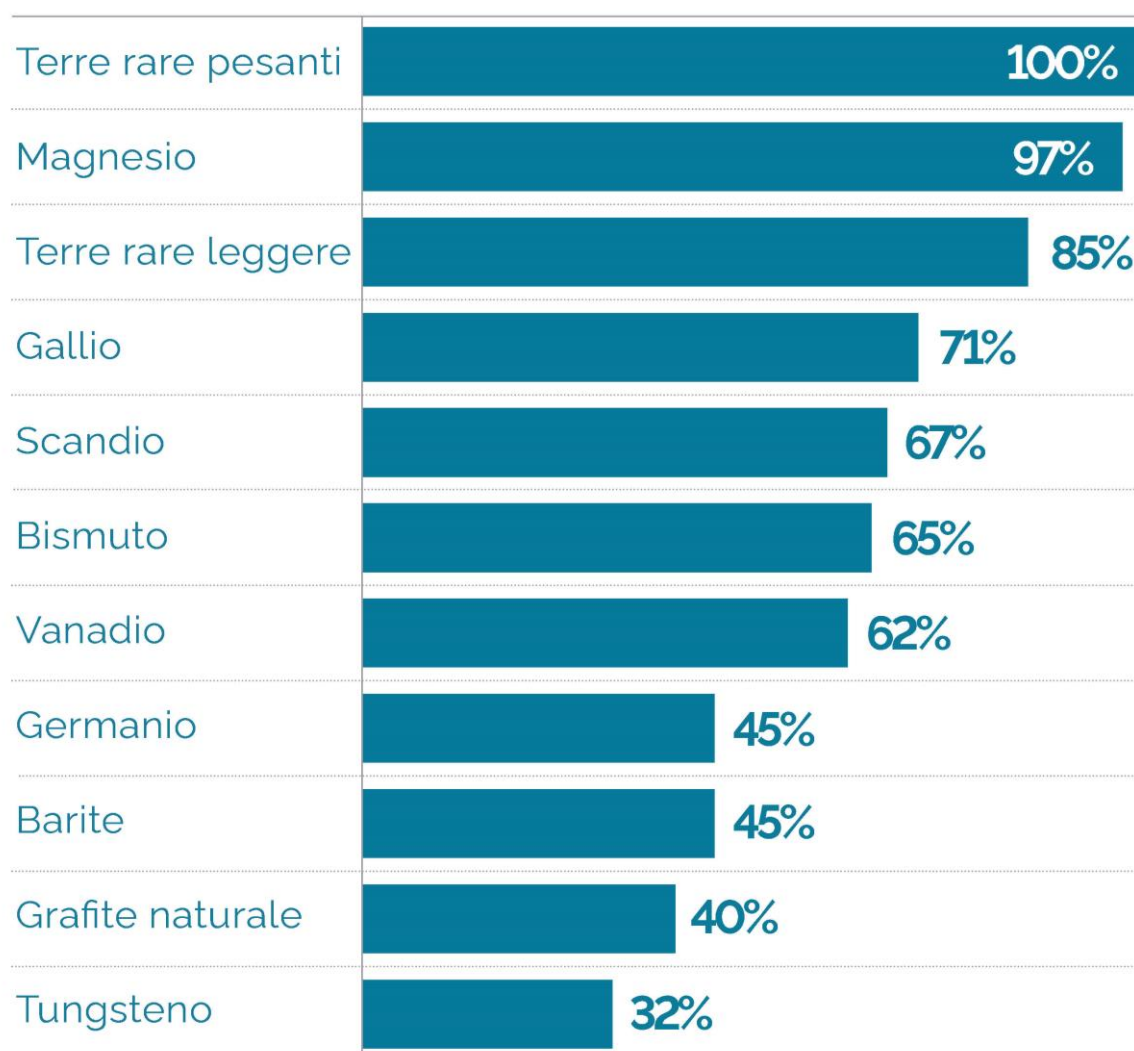
²³ https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/Foreign-Trade/_node.html

²⁴ B. Bartsch e C. Wessling, "Germany's new China strategy: Ambitious language, ambiguous course", MERICS, 27 luglio 2023.

I restanti capitoli della strategia si concentrano sulle relazioni bilaterali tra la Germania e la Cina, su come rafforzare l'economia, la competitività e la sovranità tecnologica sia della Germania sia dell'UE. Non manca l'accento sull'importanza della cooperazione internazionale all'interno di organizzazioni multilaterali e con singoli partner che condividono valori e interessi comuni. Il testo affronta anche alcune tematiche quali la cooperazione intergovernativa, i rapporti con la società civile, il rispetto dei diritti umani, la tutela della biodiversità e la collaborazione su questioni legate al cambiamento climatico, all'istruzione, alla scienza e alla ricerca.

Per Berlino, trovare il giusto equilibrio tra la riduzione dei rischi e il mantenimento di scambi economici vantaggiosi con Pechino, supportando al contempo gli interessi di Bruxelles, si configura come una sfida quanto mai complessa.

FIG. 3 - LA DIPENDENZA EUROPEA DALLA CINA PER L'APPROVVIGIONAMENTO DI MATERIALI CRITICI



Fonte:
Commissione Europea

ISPI

Conclusione

La natura oscillante dei rapporti tra UE e Cina sembra destinata a perdurare, specialmente alla luce delle profonde evoluzioni interne e di politica estera che coinvolgono entrambe le parti. Nonostante l'UE cerchi di elaborare una strategia coerente nei confronti di Pechino, la sua attuazione rimane una sfida complessa, soprattutto quando gli interessi nazionali spesso complicano il raggiungimento di un consenso univoco in seno all'Unione. Per tale motivo, il futuro delle relazioni sino-europee dipenderà dalla capacità dell'Unione di perseguire e difendere con successo i suoi interessi politici ed economici, attraverso una politica interna coesa, e una politica estera ed economica che sia efficace, flessibile e in grado di anticipare le sfide future.

La sicurezza economica e la strategia del *de-risking* continueranno a occupare un ruolo centrale nelle politiche europee verso la Cina. Tuttavia, è essenziale che l'Unione e i suoi Stati membri si preparino ad affrontare possibili ritorsioni economiche e diplomatiche da parte di Pechino.²⁵ Inoltre, i prossimi mesi saranno fondamentali nel determinare la portata del nuovo consenso transatlantico sul *de-risking*, dato che sia l'UE sia gli Stati Uniti nel 2024 saranno prevalentemente concentrati su questioni di politica interna (elezioni europee, ed elezioni presidenziali negli Stati Uniti).

Gli ultimi mesi del 2023 saranno cruciali per comprendere la traiettoria dei rapporti tra l'Unione e la Cina a partire dai numerosi incontri bilaterali, tra cui quelli realizzati a settembre dalla commissaria Věra Jourová²⁶ per discutere di questioni connesse alle tecnologie digitali, e dal commissario Vladis Dombrovskis²⁷ per riprendere il dialogo economico. A ottobre è prevista la visita a Pechino dell'alto rappresentante Josep Borell per finalizzare l'agenda del summit tra l'UE e la Cina che si terrà, potenzialmente, a novembre.²⁸ Sullo sfondo di questi incontri grava ancora la posizione della Cina nei confronti dell'invasione della Russia in Ucraina, il generale deterioramento dalla situazione economica, e l'insoddisfazione cinese per le politiche sulla "riduzione del rischio" annunciate da Bruxelles.

In un'epoca caratterizzata da rapidi cambiamenti e numerose incertezze,²⁹ la complessità della gestione dei rapporti con la Cina si conferma una sfida di portata storica per l'UE.

²⁵ "Dutch: China's export curb on chip metals requires EU response", *Nikkei Asia*, 5 luglio 2023.

²⁶ Commissione europea, "UE-Cina: secondo dialogo digitale ad alto livello", 18 settembre 2023.

²⁷ C. Gijs, "EU-China trade dialogue set to take place on Sept. 25", *PoliticoPro*, 9 novembre 2023; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-4261-2023-INIT/en/pdf>

²⁸ F. Bermingham, "Top EU diplomat Josep Borrell to visit China in October to finalise agenda for summit", *South China Morning Post*, 8 settembre 2023.

²⁹ I. Di Carlo, "After the storm: The EU in uncharted waters", European Policy Centre (EPC), 25 novembre 2022.

2.3 America Latina e Cina: la crescente presenza cinese nella regione

Antonella Mori

La presenza della Cina in America Latina è cresciuta in modo significativo dal 2001, in particolare in termini di legami diplomatici ed economici.

Con l'entrata dell'Honduras nella Belt and Road Initiative (Bri) a giugno 2023, sono diventati ventidue i paesi dell'America Latina e dei Caraibi (Alc) che hanno firmato un accordo quadro con Pechino nell'ambito di questa iniziativa. Inoltre, dal 2017 cinque governi dell'Alc hanno stabilito relazioni diplomatiche con la Cina, ponendo fine al riconoscimento formale di Taiwan; il paese che lo ha fatto più di recente è stato l'Honduras nel marzo 2023. Tuttavia, a oggi ancora sette paesi della regione rimangono alleati diplomatici di Taiwan e saranno con alta probabilità oggetto di attenzione futura di Pechino.

Il principale interesse della Cina per la regione sembra comunque essere quello economico legato alla ricchezza di materie prime dell'Alc: l'obiettivo prioritario è garantire l'accesso alle materie prime industriali (petrolio, minerali, metalli) e agricole (in particolare semi di soia), investendo anche nelle infrastrutture che sarebbero necessarie al trasporto di queste materie prime verso la Cina. Negli ultimi vent'anni la crescita dell'interscambio commerciale è stata molto elevata e la Cina oggi è il principale partner commerciale di Brasile, Cile, Perù e Uruguay e il secondo partner commerciale per molti altri paesi tra cui l'Argentina, la Colombia e il Venezuela. Sul piano invece degli investimenti diretti le imprese cinesi hanno un ruolo marginale rispetto a quello che ricoprono nella regione le aziende americane o europee. È indubbio però che la Cina sia ritenuta oggi un partner economico molto più forte rispetto a quanto non lo fosse vent'anni fa. Evoluzione naturale del ruolo cinese tenendo conto che il paese asiatico è attualmente la seconda economia a livello globale e che proprio negli ultimi vent'anni ha aumentato il suo grado di internazionalizzazione. Sembra, tuttavia, poco probabile che Pechino possa affermarsi a breve come il partner principale per la regione. La presenza di aziende statunitensi ed europee rimane, infatti, decisamente più importante, così come i legami diplomatici e culturali dell'America Latina con i paesi occidentali sono molto più forti rispetto a quelli con la Cina.

Il dialogo politico nel contesto della Celac

Le iniziative diplomatiche di Pechino nei paesi dell'Alc hanno contribuito a istituzionalizzare il suo impegno nella regione e a raccogliere consensi a livello internazionale. Uno sforzo diplomatico quello della Cina che vede il paese coinvolto nel ruolo di osservatore presso l'Organizzazione degli Stati Americani (Oas) e la Comunità degli Stati Latinoamericani e dei Caraibi (Celac), membro della Banca interamericana di sviluppo (Idb) e della Banca di sviluppo dei Caraibi. Inoltre, importanti dialoghi politici sono stati avviati da Pechino con i blocchi regionali, ad esempio con il Gruppo di Rio nel 1990, con il Mercosur dal 1997, con la Comunità andina dal 2000 e con la Comunità caraibica dal 2005. Pechino si impegna a promuovere partenariati e investimenti anche nei piccoli paesi, perché

iniziative finanziariamente modeste possono dare un grande ritorno in termini di supporto in questioni critiche come Taiwan e di voti nei forum internazionali come le Nazioni Unite.

Dal 2014 il dialogo politico della Cina con la Celac è diventato sempre più rilevante. Inaugurata ufficialmente nel 2011, la Comunità aveva lo scopo di sostituire il Gruppo di Rio dell'era della Guerra Fredda e fornire un contrappeso alla politica degli Stati Uniti. Nonostante i propositi, la Celac non ha creato istituzioni permanenti come quelle all'interno dell'Oas e, anche se lo scopo dichiarato era quello di favorire l'integrazione regionale, non ha fatto molti progressi in quella direzione. Ha, tuttavia, fornito un forum di discussione tra tutti i 33 paesi dell'Alc, anche per incontri regionali con governi fuori dall'emisfero occidentale, come la Cina e l'Unione Europea. Difatti, Pechino ha adottato nel 2014 una *partnership globale di cooperazione* proprio con i membri della Celac. Questa partnership ha lanciato i vertici triennali Cina-Celac volti a definire (2015) e poi aggiornare (2018 e 2021) le *roadmap* per la cooperazione in vari campi (politico, economico, sicurezza, ecc.), indicando le priorità cinesi nella regione. In seguito a questo, al vertice del 2018 Pechino ha invitato i paesi dell'Alc a partecipare alla Belt and Road Initiative, che si concentra sullo sviluppo di infrastrutture sostenute dalla Cina in tutto il mondo. A oggi 22 paesi dell'Alc partecipano alla Bri; ultimi due paesi a firmare un accordo sono stati l'Argentina (febbraio 2022) e l'Honduras (giugno 2023).

Durante la terza riunione dei ministri del Forum Cina-Celac, tenutasi nel dicembre 2021, le parti hanno adottato un piano d'azione congiunto Cina-Celac (2022-24) per guidare la cooperazione in settori quali politica e sicurezza, economia e infrastrutture. Nel suo ultimo discorso (come video messaggio) al gruppo, tenutosi al VII Vertice dei capi di stato e di governo della Celac (Buenos Aires, 24 gennaio 2023), il leader cinese Xi Jinping ha espresso il sostegno della Cina all'integrazione regionale dell'America Latina e ha definito la Celac come il "partner chiave della Cina per poter rafforzare la solidarietà tra i paesi in via di sviluppo e promuovere la cooperazione Sud-Sud". Nelle parole del presidente Xi la Cina è pronta a portare avanti la cooperazione con i paesi dell'Alc per sostenere non solo la pace, lo sviluppo, l'equità e la giustizia, ma anche la democrazia e la libertà. Nonostante queste ultime dichiarazioni siano state considerate da molti un'operazione retorica poco credibile, è innegabile che l'impegno cinese nella regione sia molto concreto. Il quarto forum Cina-Celac si terrà nel 2024 e potrebbe portare a un ulteriore avvicinamento della Cina all'America Latina.

Il Forum ha offerto alla Cina anche l'opportunità di raggiungere i paesi che ancora mantenevano relazioni diplomatiche con l'isola di Taiwan, che ufficialmente si definisce la "Repubblica di Cina". Obiettivo evidente di Pechino è infatti anche quello di riuscire a isolare Taiwan privandolo dei pochi alleati diplomatici rimasti: Panama, Repubblica Dominicana ed El Salvador hanno tolto il riconoscimento a Taiwan nel 2017-18, il Nicaragua a dicembre 2021 e l'Honduras a marzo 2023. Attualmente sono solo tredici i paesi che ancora sono alleati diplomatici di Taiwan, sette dei quali sono in America Latina e nei Caraibi (Belize, Guatemala, Haiti, Paraguay, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia e Saint Vincent and Granadine); mentre i restanti ventisei paesi della regione riconoscono solo la Cina. Gli sforzi della Cina per sottrarre a Taiwan i suoi alleati nell'America Latina e nei Caraibi sono destinati quindi a continuare.

Le relazioni economiche: commercio e investimenti

Nel 2022 il valore totale del commercio Cina-Alc ha raggiunto i 485,8 miliardi di dollari; le importazioni cinesi dall'Alc, 232,8 miliardi di dollari, sono state principalmente concentrate in minerali (32%), semi oleosi (18%) e combustibili e oli minerali (12%). Le esportazioni cinesi verso

la regione sono state pari a 253 miliardi di dollari e le principali esportazioni sono state: macchinari e attrezzature elettriche (23%), macchinari e apparecchi meccanici (14%) e veicoli a motore e parti (8%) .¹ La Cina è il primo partner commerciale di Brasile, Cile, Perù e Uruguay e il secondo per molti altri paesi; ha stipulato accordi di libero scambio con Cile, Costa Rica, Perù e, a partire da maggio 2023, Ecuador. Nel caso di quest'ultimo paese, dopo solo 10 mesi di negoziati, è stato raggiunto l'accordo Cina-Ecuador che prevede non solo la riduzione dei dazi doganali, ma anche il miglioramento delle procedure doganali e l'agevolazione degli scambi, i protocolli per le misure sanitarie e fitosanitarie, la riduzione delle barriere tecniche al commercio, la cooperazione per gli investimenti, la promozione del commercio elettronico.

In generale, Pechino tende a negoziare bilateralmente accordi di libero scambio, anche quando un paese è membro di un accordo d'integrazione. Quest'ultima è differenza notevole rispetto all'Unione Europea, che ha sempre privilegiato un approccio blocco-blocco, cioè se un paese appartiene a un accordo regionale d'integrazione l'Unione Europea preferisce non negoziare con il singolo membro, per non rischiare di disintegrare l'accordo. A titolo di esempio, nel 2022 Pechino ha condotto uno studio di fattibilità sulla liberalizzazione commerciale con l'Uruguay. Ma come membro del Mercosur – insieme ad Argentina, Brasile e Paraguay – l'Uruguay non può firmare accordi di liberalizzazione bilaterali, perché il Mercosur come unione doganale prevede una politica commerciale comune dei paesi membri verso il resto del mondo. Vista dunque la difficoltà nel procedere bilateralmente, le autorità cinesi hanno successivamente dichiarato di essere aperte alla possibilità di negoziare un accordo di libero scambio anche con gli altri membri, oppure con tutto il blocco Mercosur.²

Secondo il China Global Investment Tracker dell'American Enterprise Institute, tra il 2005 e il 2022 le società cinesi hanno investito 148,9 miliardi di dollari nei paesi dell'Alc, di cui 66 in Brasile (44%) e 25,5 in Perù (17%). I progetti energetici hanno rappresentato il 62% degli investimenti e l'estrazione di metalli circa il 21%. Il database mostra anche che nello stesso periodo i progetti di costruzioni della Cina in Alc hanno riguardato investimenti di 68,6 miliardi di dollari, principalmente nei settori dell'energia (50%) e dei trasporti (30%).³ Tuttavia, le imprese statunitensi ed europee restano di gran lunga più importanti in termini di investimenti diretti esteri (Ide) verso l'Alc negli ultimi vent'anni. I dati sugli Ide sono sempre complessi, ma da varie fonti emerge che la presenza cinese è sicuramente cresciuta, rimanendo però sempre abbastanza contenuta. Infatti, secondo Red-Alc China nel periodo 2000-22 la quota di investimenti cinesi è stata il 6% del totale degli Ide in entrata nella regione,⁴ mentre per l'Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac) dal 2015 al 2022 gli Ide cinesi sono stati meno del 4% del totale in entrata in Alc.⁵ Questo maggior flusso di Ide negli ultimi due decenni si è aggiunto a uno stock di investimenti americani ed europei molto più elevato rispetto alla presenza cinese.

Le banche statali cinesi (la China Development Bank e la Export-Import Bank of China) hanno fatto numerosi prestiti ai paesi della regione. Secondo l'InterAmerican Dialogue dal 2005 al 2022, i paesi dell'Alc hanno ottenuto prestiti per un totale di 136,5 miliardi di dollari, la maggior parte dei quali

¹ General Administration of Customs of the People's Republic of China – Gacc.

² Ministry of Commerce People's Republic of China, *MOFCOM Regular Press Conference*, 15 luglio 2022.

³ K.P. Gallagher e M. Myers, "China-Latin America Finance Databases," Washington, *Inter-American Dialogue*, 2023.

⁴ P.E. Dussel, *Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean 2023*, Red ALC-China, 15 aprile 2023.

⁵ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2023*, (LC/PUB.2023/8-P/Rev.1), Santiago, 2023.

è stata destinata ai settori dell'energia (66%) e delle infrastrutture (19%). Questi prestiti sono tipicamente privi di condizionalità politiche (come, ad esempio, il rispetto dei diritti umani) e di vincoli di sostenibilità ambientale, che invece vengono richiesti dalle principali istituzioni finanziarie internazionali; d'altra parte, è da sottolineare che i prestiti cinesi spesso includono stringenti clausole di riservatezza per le parti coinvolte. Negli ultimi anni, tuttavia, i prestiti da banche cinesi sono diminuiti, soprattutto quelli a Venezuela e Argentina, paesi diventati molti più rischiosi anche per i prestatori cinesi.

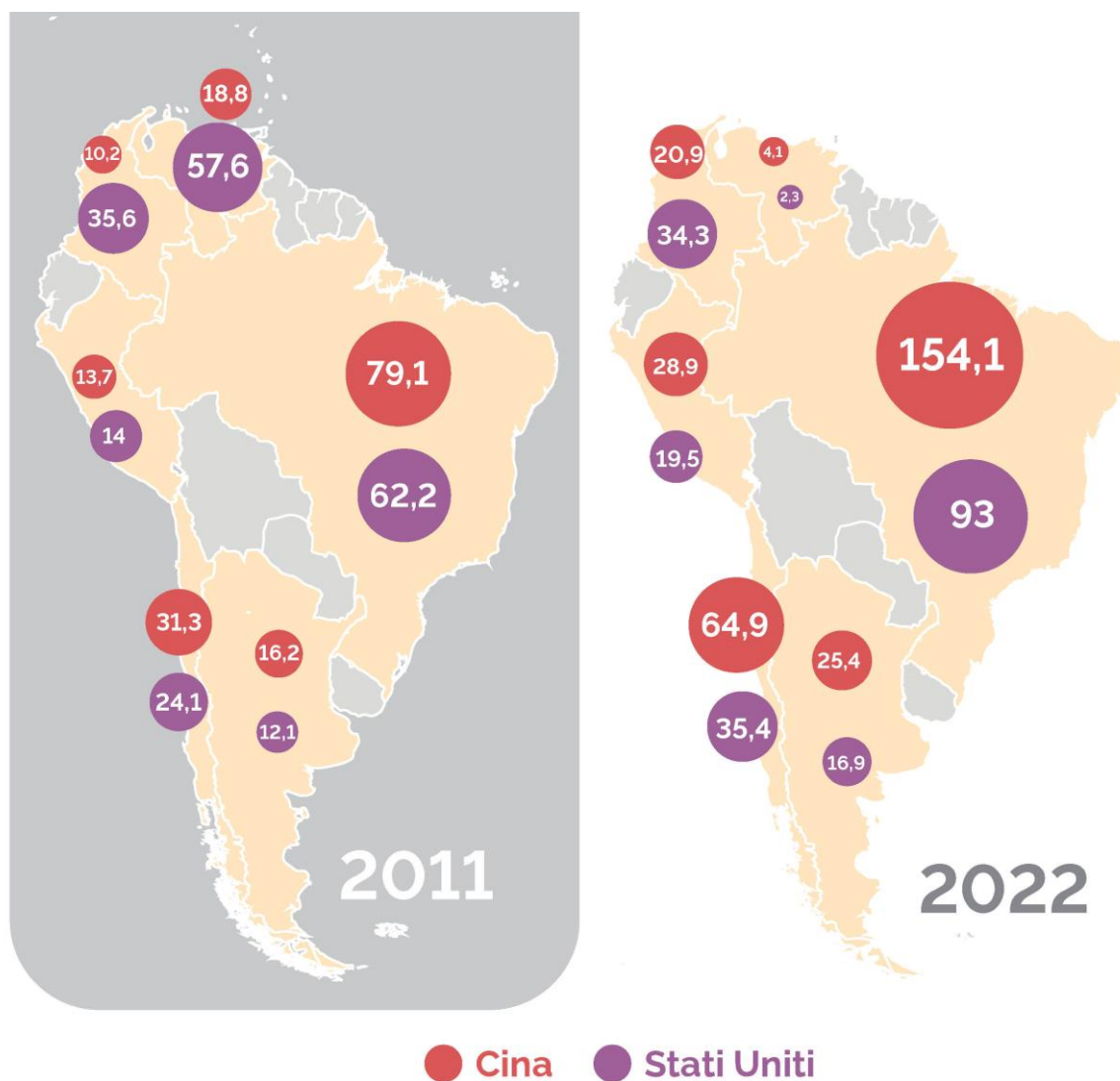
La Cina ha anche cercato di mostrarsi vicina e supportare i paesi Alc in grave difficoltà economica. Dal 2015 sono aumentati gli interventi di istituzioni cinesi in aiuto a paesi in crisi debitoria: l'Ecuador ha ristrutturato il debito in essere, Argentina e Suriname hanno avuto accesso a linee di swap in renminbi per aumentare le riserve ufficiali delle banche centrali e il Venezuela ha avuto accordi di pagamenti anticipati per la vendita di petrolio.⁶

Conclusione

Attualmente, ventidue paesi dell'Alc hanno firmato memorandum relativi alla Belt and Road Initiative, ma non le due economie più grandi, cioè Brasile e Messico. Non sorprende che il Messico non abbia firmato, essendo fortemente integrato con gli Stati Uniti tramite l'Usmca (United States-Mexico-Canada Agreement; precedentemente Nafta – North American Free Trade Agreement). È meno scontato, invece, che non l'abbia fatto il Brasile, paese con relazioni economiche e diplomatiche molto strette con la Cina, anche grazie all'appartenenza di entrambi nei Brics. La decisione del Brasile è probabilmente un segnale del fatto che il paese sudamericano voglia giocare un ruolo da leader in un mondo multipolare e non rischiare di rafforzare uno scenario di mondo bipolare, in cui avrebbe un ruolo subalterno a Pechino. Anche le recenti dichiarazioni del presidente brasiliano Luiz Inácio Lula da Silva sulla desiderabilità che aumenti l'utilizzo dello yuan a scapito del dollaro americano non vanno lette in un'ottica di competizione bipolare, ma come una via per arrivare a un contesto globale multipolare. La competizione geopolitica tra Stati Uniti e Cina ha potenzialmente un impatto rilevante per la regione, ma a parte alcuni paesi dichiaratamente pro-Cina e anti-americani, cioè Bolivia, Cuba, Nicaragua e Venezuela, la maggior parte degli altri attori regionali vorrebbe mantenere buone relazioni con entrambi. Il previsto rallentamento della crescita economica cinese nel breve periodo potrebbe, infine, comportare un indebolimento della domanda per le esportazioni dell'America Latina e una riduzione dei flussi di capitale dalla Cina verso la regione.

⁶ S. Horn, B.C. Parks, C.M. Reinhart e C. Trebesch, [China as an international lender of last resort](#), AidData, Working paper 124, marzo 2023.

FIG. 4 – IL COMMERCIO DELL'AMERICA DEL SUD CON CINA E STATI UNITI NEL 2011 E 2022
(DATI IN MLD DI DOLLARI)



Fonte:
dati FMI

ISPI

2.4 Luci e ombre della politica di “buon vicinato” cinese verso i paesi dell’Asean

Andrea Passeri

Nel quadro delle relazioni internazionali del XXI secolo, la regione dell’Asia sudorientale che ospita i dieci paesi membri della Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (Asean) ha progressivamente assunto un’importanza preminente. Tale centralità deriva da una pluralità di fattori, fra cui la sua posizione di crocevia strategico fra l’Oceano Indiano e quello Pacifico, il peso economico e demografico dell’Asean, che rappresenta la terza economia del continente e la quinta su scala globale, nonché il ruolo del Sud-Est asiatico quale arena di incontro e occasionalmente di confronto fra le principali potenze del pianeta, *in primis* Stati Uniti e Cina.

Conscio della crescente rilevanza rivestita dai paesi alla propria immediata periferia, nel corso del 2023 il governo cinese si è adoperato per rilanciare e dare nuova linfa alla “politica di buon vicinato” nei riguardi dei principali attori regionali. Tali sforzi hanno puntato ad appianare le tensioni emerse nella relazione fra Cina e Asean durante il biennio di pandemia, che avevano significativamente danneggiato tanto l’immagine di Pechino nell’area, quanto il processo di integrazione economica fra i due soggetti – come emerso dalla sospensione di vari progetti infrastrutturali promossi dalla Cina in Asia sudorientale nel quadro della Belt and Road Initiative (Bri).

In aggiunta, è lecito ritenere che questa campagna diplomatica volta a rinverdire l’influenza di Pechino al cospetto dei paesi dell’Asean mirasse non soltanto a conseguire ritorni economici, ma anche obiettivi strategici. In tale ottica, l’opera di corteggiamento orchestrata dalla leadership cinese va intesa in primo luogo come un tentativo di rassicurare gli attori della regione rispetto alla crescente assertività della stessa Cina nelle acque contese del Mar Cinese Meridionale. In queste acque la condotta aggressiva della marina di Pechino non soltanto conduce a frequenti incidenti con imbarcazioni di Stati membri dell’Asean, ma stride fortemente anche con la retorica conciliante sfoggiata dall’amministrazione Xi durante i summit internazionali.

Secondariamente, l’offensiva diplomatica condotta negli ultimi mesi dalla Cina nelle principali capitali della regione deve essere letta nel quadro più ampio della crescente rivalità sino-americana, che vede nel Sud-Est asiatico uno dei suoi epicentri preminenti anche in virtù della vicinanza con Taiwan – il cui status rappresenta il principale nodo del contendere nella tormentata relazione fra Cina e Stati Uniti. Nelle intenzioni della leadership cinese, pertanto, gli sforzi di *engagement* profusi nei riguardi dei paesi dell’Asean dovevano servire a scavare un solco fra questi ultimi e l’amministrazione americana di Joe Biden, che, al netto del gravoso impegno in Europa al fianco della causa ucraina, ha di recente investito ingenti risorse diplomatiche per aumentare il proprio ascendente politico, economico e militare in Asia sudorientale.

L’impegno di Pechino verso il vicinato

All’atto pratico, il rilancio della politica di buon vicinato cinese verso gli attori afferenti all’Asean è stato affidato a due tipologie di strumenti. *In primis*, Pechino ha fatto leva sul rafforzamento di una serie di partnership bilaterali con interlocutori quali Singapore, Cambogia e Malesia. I partenariati

a due, infatti, rappresentano storicamente il modello d'interazione diplomatica privilegiato dalla politica estera cinese, poiché – rispetto ai consessi multilaterali – in ambito bilaterale la Cina può far valere la propria sproporzione di taglia e quindi disporre di maggior peso negoziale al cospetto della controparte. Quest'opera di rinvigorismento delle intese bilaterali con i paesi dell'area è stata realizzata mediante un intenso calendario di visite ufficiali e incontri al vertice, intrattenuti tanto dal presidente Xi Jinping, quanto dai due ministri degli Esteri cinesi avvicendatisi nel corso del 2023, ossia Qin Gang e Wang Yi.

Fra gli esempi più significativi di questa campagna volta a scalare le preferenze delle classi dirigenti della regione va ricordata la prima missione ufficiale di Qin Gang all'estero. Il Ministro nel febbraio scorso scelse l'Indonesia anche per visitare il quartier generale dell'Asean a Giacarta, ove ammonì la stessa a mantenere una “indipendenza strategica” rispetto a Washington. Analogamente, a seguito della misteriosa rimozione di Qin Gang e del ritorno di Wang Yi alla guida della diplomazia cinese, quest'ultimo ha condotto un importante viaggio nel mese di agosto, che lo ha portato a Singapore, in Malesia e in Cambogia. Durante la prima tappa dell'itinerario, in particolare, si è celebrato il recente innalzamento dello status del partenariato bilaterale fra Cina e Singapore, elevato al livello di “All-Round High-Quality Future-Oriented Partnership”.

Al netto della pomposità di certe definizioni, va però ricordato che nel gergo diplomatico cinese le partnership bilaterali sono qualificate in modo differente e gerarchico a seconda del grado di profondità ed estensione dei programmi di cooperazione con la controparte, ponendosi di fatto come contraltare al più tradizionale sistema di alleanze presieduto dagli Stati Uniti. Con la stessa Asean, non a caso, il partenariato bilaterale era stato oggetto di uno scatto verso l'alto sul finire del 2021, passando dalla “Strategic Partnership” siglata nel 2003 alla nuova designazione di “Comprehensive Strategic Partnership”. Anche grazie a questi sforzi, nel corso degli ultimi due anni il Sud-Est asiatico è divenuto il primo partner commerciale della Cina, scalzando sia gli Stati Uniti sia l'Unione Europea.

Il crescente strapotere economico esercitato dalla Cina nella regione rappresenta, infatti, il secondo strumento utilizzato da Pechino non soltanto per riaffermare la propria influenza fra i paesi dell'Asean, ma anche per ammorbidire le loro rivendicazioni nel Mar Cinese Meridionale e, possibilmente, allontanarli dall'orbita di Washington. In quest'ottica, è innegabile che la Cina rappresenti l'interlocutore economico di gran lunga più importante per tutti i governi dell'Asean. Il processo di compenetrazione commerciale fra i due mercati, che aveva subito una fisiologica frenata nel biennio 2020-21, ha ripreso a ritmo sostenuto nella fase post-pandemica e non offre segni di rallentamento. Emblematico, in questo senso, il dato relativo alle importazioni di merci cinesi da parte delle economie dell'Asean, lievitate da quota 320 miliardi di dollari annui nel 2018 a 567 miliardi di dollari nel 2022, anche per effetto dell'entrata a regime della Regional Comprehensive Economic Partnership (Rcep), ovvero un'area di libero scambio a cui partecipano, fra gli altri, Cina, Giappone, Asean e Corea del Sud.

In parallelo, anche l'esposizione finanziaria della Cina nella regione, funzionale alla realizzazione di progetti altamente pubblicizzati nel quadro della Bri come la linea ferroviaria ad alta velocità fra Giacarta e Bandung, si è ulteriormente approfondita. Nel triennio 2021-23, infatti, la Cina si è impegnata a destinare un miliardo e mezzo di dollari in aiuti ufficiali per lo sviluppo dei paesi dell'Asean, a cui si è aggiunto l'accordo per l'importazione cinese di prodotti agricoli provenienti dal Sud-Est asiatico per un controvalore di ulteriori 2 miliardi di dollari.

In questo quadro, il varo della Bri nel 2013 ha avuto un effetto moltiplicatore anche sugli investimenti di Pechino in Asia sudorientale, portando a un incremento degli stessi dell'85% nello spazio dei successivi dieci anni. Dal 2020, l'area Asean incarna pertanto il mercato di sbocco primario per i flussi di capitale del colosso asiatico, con ben sette paesi della regione (Singapore, Indonesia, Malesia, Vietnam, Laos, Thailandia e Cambogia) che oggi si collocano nella "top 10" delle destinazioni preferite dagli investitori cinesi. Come conseguenza di queste iniziative, nel corso della decade 2013-23 l'entità complessiva degli investimenti di Pechino nel Sud-Est asiatico ha raggiunto la ragguardevole cifra di 163 miliardi di dollari, largamente superiore ai capitali (105 miliardi di dollari) erogati dagli Stati Uniti.

Va sottolineato, inoltre, che quasi la metà dei 95 progetti infrastrutturali promossi dalla Cina nel Sud-Est asiatico sotto l'egida della Bri si concentra in un unico paese, ovvero l'Indonesia. Quest'ultima, non a caso, ha rappresentato il bersaglio principale della campagna di corteggiamento dispiegata di recente dalla diplomazia cinese nella regione, in virtù del suo peso demografico, economico e politico che la rendono una sorta di *primus inter pares* fra gli attori dell'Asean. Grazie a un volume di scambi commerciali bilaterali che si attesta oltre i 70 miliardi di dollari annui, più del doppio dell'import-export (27 miliardi) che viaggia sull'asse Indonesia-Stati Uniti, Pechino e Giacarta hanno quindi consolidato una relazione assai stretta, la quale si giova anche degli intimi rapporti personali fra Xi Jinping e il presidente indonesiano Joko Widodo.

Come detto, il simbolo più pubblicizzato tanto di questo sodalizio, quanto del lancio della Bri in Asia sudorientale, è incarnato dalla ferrovia ad alta velocità che collega Bandung e Giacarta. Varata otto anni fa, la costruzione della ferrovia ha subito numerosi ritardi e complicazioni, che hanno aumentato il suo costo finale a oltre 7 miliardi di dollari. L'infrastruttura, che collega le due città in meno di un'ora e consente di raggiungere i 350 Km/h grazie alla linea alimentata elettricamente, è stata inaugurata lo scorso 2 ottobre 2023.

Le ombre sulla strategia cinese nell'Asean

A tal proposito, risulta evidente che se la prima finalità della strategia può dirsi largamente conseguita, i risultati connessi agli altri due macro-obiettivi legati alla campagna di *engagement* cinese al cospetto dell'Asean appaiono molto meno rosei. Se da un lato, infatti, il recente rafforzamento dei legami economici con il Sud-Est asiatico ha fornito alla Cina una parziale alternativa al processo di *decoupling* in atto con l'Occidente, dall'altro Pechino ha sostanzialmente fallito tanto nello scavare un solco diplomatico fra l'Asean e gli Stati Uniti, quanto nel mitigare le apprensioni e la diffidenza sia delle popolazioni sia delle classi dirigenti regionali rispetto alla crescente influenza cinese nell'area.

Rispetto al primo tema, va ricordato che se nel corso del 2023 l'Asean ha corrisposto le aperture di Pechino e alimentato a sua volta il rafforzamento dei legami fra i due attori, ciò è avvenuto contestualmente all'avvicinamento ad altre potenze, secondo una logica di diversificazione delle partnership diplomatiche che rappresenta il principio fondante della politica estera della stessa Asean. L'intimo sodalizio con la Cina, pertanto, non ha un carattere esclusivo per la stragrande maggioranza dei governi del Sud-Est asiatico, che, anzi, hanno tentato con un certo successo di controbilanciare la crescente pervasività dei legami con Pechino attraverso il consolidamento di analoghe intese con interlocutori quali l'India e gli Stati Uniti. Washington e Nuova Delhi, infatti, rappresentano oggi i principali *competitor* della Cina in Asia sudorientale, che considerano come una potenza in ascesa con mire egemoniche all'interno della sua supposta sfera d'influenza.

Per quanto attiene all'India, gli ultimi mesi hanno registrato un significativo rafforzamento del profilo di Nuova Delhi come partner militare per vari governi dell'area, come dimostrato sia dalle ricche commesse nel settore della difesa siglate con Vietnam e Indonesia, sia dalla crescente cooperazione in ambito navale con le Filippine, che si concentra in particolar modo nello scacchiere del Mar Cinese Meridionale. Gli sforzi messi in campo dal governo indiano discendono dal varo della politica "Act East", fortemente voluta dal presidente Narendra Modi per porre un argine all'attivismo cinese nello scacchiere dell'Indo-Pacifico, la quale ha trovato terreno fertile presso le principali cancellerie del Sud-Est asiatico, desiderose di identificare una serie di credibili contrappesi agli stretti legami con Pechino.

In quest'ottica, non vi è dubbio che, al netto dell'attivismo indiano, il vero rivale della Cina per una posizione di preminenza politica, economica e militare nella regione siano però gli Stati Uniti, che di recente hanno approfondito le proprie partnership in ambito di sicurezza con Vietnam e Filippine con un chiaro intento anticinese. A questo proposito, la visita del presidente Biden in Vietnam nel settembre di quest'anno è coincisa con il lancio di un partenariato di difesa rafforzato fra i due paesi, che getta le basi per una maggiore cooperazione in ambito navale e in termini di interoperabilità fra le due forze armate. Nel mese di aprile, invece, si era raggiunta l'intesa con le Filippine per un ulteriore approfondimento dell'alleanza bilaterale che le lega a Washington, la quale ha posto le basi normative per un utilizzo congiunto di varie infrastrutture militari filippine poste nelle vicinanze del Mar Cinese Meridionale.

Agli osservatori più attenti, peraltro, non è sfuggito che gli sfoggi di maggiore aggressività di cui si è recentemente resa protagonista la Cina nelle acque contese del Mar Cinese Meridionale abbiano avuto come principali vittime proprio il Vietnam e le Filippine. Emblematica, da questo punto di vista, la denuncia del governo di Manila, che nel febbraio scorso ha accusato la guardia costiera di Pechino di aver ripetutamente attaccato imbarcazioni civili battenti bandiera filippina, persino mediante il ricorso ad armi basate sulla tecnologia laser. In conseguenza di una sempre più pronunciata percezione di vulnerabilità rispetto alle condotte cinesi, sia il Vietnam sia le Filippine hanno dunque optato per un rafforzamento dei loro legami di sicurezza con Washington. Tali sviluppi, tuttavia, hanno acuito il senso di accerchiamento della stessa Cina, che si vede oggi circondata alla propria immediata periferia da una serie di partner e alleati militari degli Stati Uniti, anche per effetto dell'entrata in vigore dell'alleanza quadrilaterale fra Stati Uniti, India, Giappone e Australia, altrimenti nota con l'acronimo Quad.

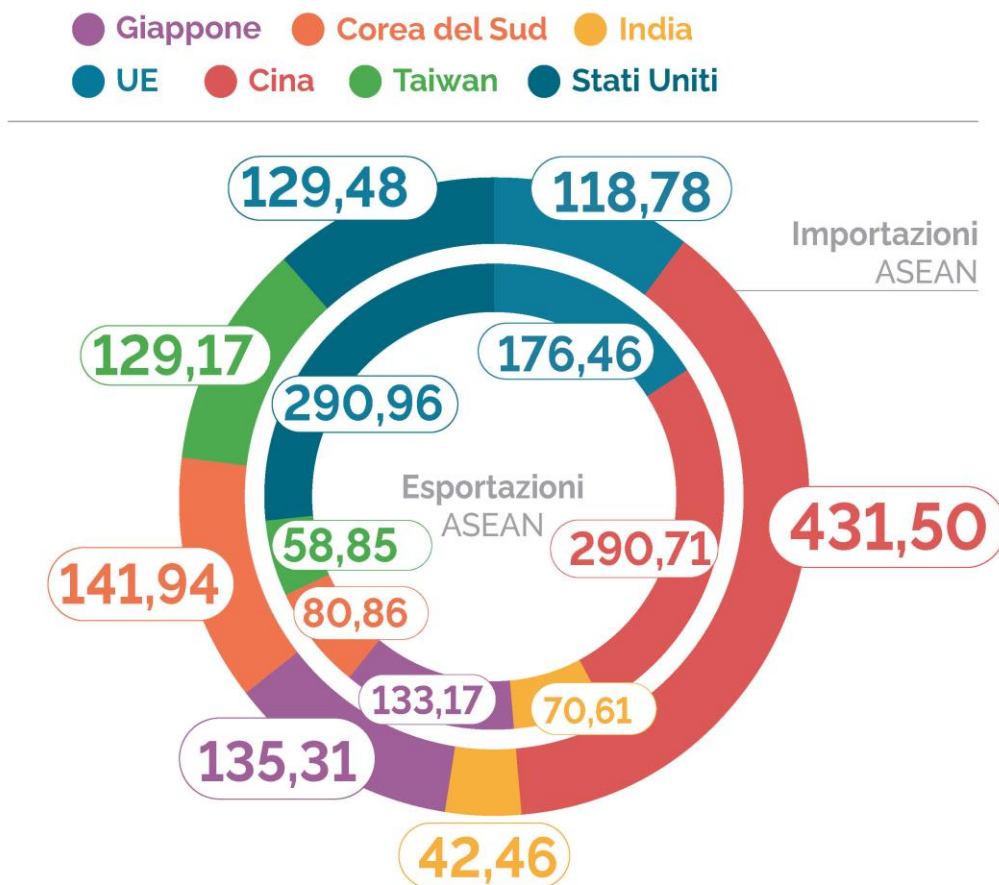
Infine, nel tentativo di trarre un bilancio complessivo dell'andamento recente delle relazioni fra Asean e Cina non si può fare a meno di considerare aspetti meno tangibili, ma altrettanto rilevanti, come la forza del soft power di Pechino nel Sud-Est asiatico, la quale fotografa la capacità cinese di coltivare un'influenza culturale nella regione e proiettarsi come un interlocutore positivo e affidabile per i governi dell'area. In quest'ambito, una serie di studi e sondaggi d'opinione realizzati di recente da organismi prestigiosi come l'Istituto Iseas-Yusof Ishak di Singapore e il Center for Strategic and International Studies (Csis), tanto presso le opinioni pubbliche quanto al cospetto delle classi dirigenti dei paesi dell'Asean, hanno consegnato un'immagine alquanto impietosa per la Cina. Ciò che se ne ricava è che più della metà (59%) degli intervistati guarda con sospetto alla crescente presenza cinese nella regione, con picchi del 72% per quanto attiene all'ascendente economico detenuto dalla Cina nei maggiori mercati del Sud-Est asiatico. Secondo queste ricerche, il soft power di Pechino sarebbe quindi limitato alle comunità della diaspora cinese che vivono in

vari Stati dell'area, mentre l'ascendente culturale di Washington apparirebbe ancora prevalente in paesi chiave quali l'Indonesia, Singapore, la Thailandia ed il Vietnam.

Conclusione

Per tutte queste ragioni, la politica di buon vicinato cinese verso gli attori posti alla propria più immediata periferia può essere vista come un successo parziale. Il sempre più vistoso primato economico di Pechino quale partner di riferimento delle cancellerie dell'ASEAN ha certamente aumentato l'influenza e il potere negoziale della Cina nei riguardi di tali attori, ma questo strapotere non si è tradotto né in una maggiore popolarità della potenza cinese presso le opinioni pubbliche regionali, né in una crescente centralità politica in grado di oscurare la presenza e l'immagine dei principali concorrenti della Cina, ossia Stati Uniti e India. Analogamente, la stessa Asean appare ancora fortemente ancorata a una politica estera non allineata e votata alla diversificazione delle partnership diplomatiche, che punta a intessere relazioni proficue ma non esclusive con Pechino. Pertanto, è lecito ritenere che nel prossimo futuro il Sud-Est asiatico manterrà il suo carattere di scacchiere conteso e animato dalla competizione fra varie potenze esterne, nonché di possibile teatro di un confronto fra Cina e Stati Uniti che potrebbe verosimilmente riscrivere i rapporti di forza nell'arena internazionale.

FIG. 5 – FLUSSI COMMERCIALI DI BENI TRA PAESI ASEAN
E PRINCIPALI PARTNER ECONOMICI NEL 2022
(DATI IN MLD DI DOLLARI)



Fonte:
ASEANstats

ISPI

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

3.1 L'evoluzione del summit Brics dal punto di vista asiatico

Paola Morselli

Il termine “Brics” è l’acronimo utilizzato per indicare le economie emergenti di Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa e fu coniato nel 2001 da Jim O’Neill (economista di Goldman Sachs) originariamente come “Bric”, per raggruppare quattro economie che nei primi anni Duemila avevano mostrato una crescita economica sorprendente. Nel suo report, *Building Better Global Economic BRICs*, O’Neill indicava questo gruppo di paesi di recente industrializzazione come la forza economica di punta nei decenni a venire, in grado di competere con il gruppo del G7 e di cambiare gli equilibri del sistema economico internazionale. Dal 2009 i leader di questi paesi, su iniziativa russa, hanno cercato di capitalizzare questa definizione a scopi politici. Da quell’anno, infatti, sono cominciati incontri a cadenza annuale, che dal 2010 vedranno la partecipazione anche del sud Africa andando così a comporre l’acronimo completo Brics, con l’ambizione di rappresentare tutti i paesi in via di sviluppo. I Brics sono un raggruppamento informale volto ad aumentare la cooperazione economica e avanzare obiettivi comuni tra i paesi emergenti che ne fanno parte. Nonostante le grandi aspettative riposte su queste nazioni nella prima decade degli anni Duemila, l’attività dei Brics, dopo una fase di entusiasmo iniziale, era diventata marginale, in quanto poche iniziative concrete erano emerse da questi forum annuali, se si esclude la creazione della cosiddetta Banca Brics – chiamata ufficialmente Nuova banca di sviluppo – nel 2015.¹

Tuttavia, nell’ultimo biennio il posizionamento internazionale dei Brics è tornato a essere rilevante, con l’ambizione per il raggruppamento di diventare un forum che possa rappresentare i maggior attori del Sud globale e che si presenti ai paesi emergenti come una valida alternativa alle istituzioni liberali a guida occidentale.

Il gruppo dei Brics è tornato al centro della scena non solo grazie alla continua crescita economica e rilevanza politica di attori quali India e Cina, ma anche in seguito alla frammentazione del sistema internazionale che si è creata dopo l’invasione russa dell’Ucraina e alla crescente contrapposizione tra Cina e Stati Uniti. Infatti, nell’attuale clima di tensione internazionale, Cina e Russia hanno cercato di dare nuovo impulso a organizzazioni e forum alternativi, come la Shanghai cooperation organisation (Sco) e, appunto, il gruppo dei Brics. Dalla polarizzazione del sistema internazionale è derivata una rinnovata attenzione su organizzazioni che erano finite ai margini. In tempi recenti

¹ New Development Bank, *About NDB*.

si sta quindi sviluppando una nuova architettura internazionale che concede sempre più spazio al “minilateralismo”.

In questo contesto, durante il quindicesimo summit Brics, tenutosi a Johannesburg tra il 22 e il 24 agosto 2023, è stato annunciato che il gruppo ha formalmente invitato nuovi membri tra le proprie fila. Questo allargamento va letto in particolare come un successo per la Cina, la quale era stata la maggiore promotrice di un ampliamento dei Brics durante il forum a presidenza cinese del giugno 2022. Tra gli oltre quaranta paesi che hanno espresso interesse a unirsi all’associazione, dei quali più di venti avevano poi ufficialmente avanzato una candidatura, solo sei sono stati invitati a unirsi ai Brics. Da gennaio 2024 dunque il gruppo si espanderà, andando a comprendere Arabia Saudita, Argentina, Emirati Arabi Uniti, Egitto, Etiopia e Iran.²

Prima dell’ampliamento i Brics comprendevano il 40% della popolazione mondiale e più di un quarto del Pil globale, quota destinata a superare il 30% con l’ingresso dei nuovi membri. Tra gli invitati ci sono paesi ricchi di materie prime come Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita e Iran, che sono tra i maggiori esportatori di petrolio al mondo; questi paesi hanno inoltre ottime relazioni con la Cina, che copre buona parte del proprio fabbisogno energetico attraverso le forniture importate da Arabia ed Emirati. Inoltre, fortemente voluto dal Brasile è stato l’ingresso dell’Argentina, seconda economia del Sud America e nazione che da decenni lotta con recessioni e corruzioni a cui le istituzioni occidentali non hanno saputo porre rimedio; e anche l’Argentina, che nel 2022 ha formalmente aderito alla Belt and Road Initiative, si può considerare politicamente vicina alla Cina. L’Egitto e l’Etiopia sono due promettenti economie emergenti nel continente africano, rispettivamente la seconda economia dell’Africa e il secondo paese più popoloso del continente. Entrambi i paesi affrontano periodi complessi politicamente e socialmente, con l’Egitto afflitto dall’inflazione e legato ad aiuti economici esterni e l’Etiopia che ancora risente del sanguinoso conflitto nel Tigray, per il quale la Cina si è esposta guidando un tentativo di mediazione. I paesi entranti sono quindi potenziali partner strategici per i membri originali e sul lungo termine potrebbero largamente beneficiare della cooperazione Brics per avanzare la propria agenda di sviluppo.

Tuttavia, i nuovi membri portano delle possibili complicazioni all’interno dell’associazione, poiché avere più membri significa dover far coesistere più interessi diversi e, potenzialmente, discordanti. In un’associazione informale come quella dei Brics, che si basa su un meccanismo di consenso tra gli Stati membri, maggiori difficoltà nello sposare una linea politica comune potrebbero portare a una ridotta efficacia e a un rallentamento nel processo decisionale futuro. Tra gli ostacoli che appaiono più concreti non si può non sottolineare l’aperta competizione tra India e Cina per la guida del gruppo e, più in generale, del Global South.

L’ampliamento dal punto di vista di India e Cina

I primi paesi invitati a unirsi ai Brics riflettono gli interessi dei singoli membri originali e il loro desiderio di includere nel blocco economico paesi alleati o vicini.

La Cina è senza dubbio l’attore che più di altri ha dato spinta al rinnovato centralismo dei Brics e che ha voluto l’apertura a ulteriori membri. Pechino non nasconde il suo obiettivo di creare

² The Presidency Republic of South Africa, “[Media briefing remarks by BRICS Chair, President Cyril Ramaphosa, announcing the outcomes of the XV BRICS Summit](#)”, 24 agosto 2023.

un'organizzazione alternativa e autosufficiente da quelle percepite come a guida occidentale, con il chiaro scopo di attrarre nella propria sfera d'influenza partner strategici in un'ottica di competizione con Washington.

Non sorprende quindi che paesi come l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti siano tra i primi a essere ammessi. Questi sono paesi storicamente più in linea con il governo di Washington, ma nell'ultimo periodo ci sono stati delle incomprensioni – come la diatriba riguardo i prezzi del petrolio imposti durante la crisi energetica post-invasione Ucraina – che stanno allontanando Arabia Saudita ed Emirati dalla sfera d'influenza statunitense e li stanno spingendo a voler assumere un ruolo di rilievo maggiore nel panorama mondiale. Simile priorità è stata data all'Iran, con cui Pechino e Mosca intrattengono rapporti economici saldi e che rappresenta un alleato importante in chiave anti-occidentale. Inoltre, avere nella stessa associazione Arabia Saudita e Iran è una vittoria per la diplomazia cinese: dopo anni di interruzione dei rapporti diplomatici, a marzo 2023 i due paesi hanno ufficialmente riattivato le connessioni diplomatiche firmando un accordo a Pechino, grazie anche, per l'appunto, alla mediazione cinese.

Sebbene alla vigilia del summit sembrasse di parere contrario, anche l'India ha approvato l'espansione dei Brics, pur continuando a invocare cautela nell'ammettere nuovi entranti. L'atteggiamento più ponderato dell'India ha molteplici cause, a partire proprio dal suo rapporto con l'Occidente. Infatti, l'India, così come il Brasile e il Sud Africa, ha forti legami bilaterali con gli Stati Uniti, che figurano come maggior partner commerciale assieme alla Cina per tutti e tre i paesi. In particolare, con gli Usa l'India condivide anche il desiderio di contenere l'influenza della Cina, che Delhi percepisce come il maggiore rivale nel continente asiatico e con cui ancora ha dispute territoriali lungo il confine condiviso. Nonostante l'importanza dei rapporti bilaterali con l'Occidente, l'India non può affrancarsi dai Brics o rifiutarne l'ampliamento, per non rischiare di venir messa in secondo piano da una Cina che sempre di più si profila come la possibile leader del Sud globale in chiave antistatunitense. In questo senso, sono importanti per Delhi gli ingressi di Arabia Saudita ed Emirati, che – come l'India – potrebbero preferire un approccio meno aggressivo e più collaborativo verso l'occidente, avendo forti interessi economici e securitari nel mantenere relazioni stabili con Europa e Usa. Anche l'Egitto, già parte della Nuova Banca di Sviluppo prima di questo allargamento e con saldi legami economici con la Cina, ha recentemente vissuto un avvicinamento all'India, come mostrato dalla visita del primo ministro indiano Narendra Modi al Cairo lo scorso giugno. Con la Cina che da sola vale la maggior parte del peso economico dei Brics, l'India deve cercare di portare all'interno dell'associazione “paesi amici” con cui poter controbilanciare l'attuale potere di Pechino.

Con la possibilità di estendere la partecipazione a nuovi attori sono emerse le contrastanti visioni che India e Cina hanno per il futuro dei Brics. La Cina vede nell'ampliamento dei Brics un meccanismo per avanzare la propria agenda di politica estera e rafforzare la propria influenza tra i paesi del Sud Globale, facendo concorrenza alle attuali organizzazioni occidentali e promuovendo le proprie iniziative, in particolare la *Belt and Road Initiative* e il trittico di iniziative globali su sviluppo, sicurezza e civilizzazione (Global Development Initiative, Global Security Initiative, Global Civilization Initiative) promosse nell'ultimo biennio. Diversamente, l'India teme questa deriva anti-occidentale che i Brics potrebbero prendere sotto la guida di Cina e Russia – e dell'Iran – in quanto considerata dannosa per i rapporti con i partner europei e americani, fondamentali per la crescita economica e industriale di Delhi. Nella visione indiana il forum dei Brics ha come focus principale la cooperazione Sud-Sud ed è in grado di collaborare su alcuni dossier condivisi con i paesi del G7.

Entrambe le visioni possono avere trazione sui paesi del Sud Globale. Se, tra gli aspiranti membri, alcuni paesi vedono i Brics come un modo per incrementare gli scambi commerciali con la Cina e condividono la frustrazione per il sistema internazionale corrente basato su organizzazioni occidentali e troppo vincolato al dollaro, altri hanno una postura in politica estera simile all'India nel prediligere un bilanciamento tra le grandi potenze ed evitare di allinearsi marcatamente con Cina o Usa.

Quest'ultima visione sembra trionfare tra molti paesi asiatici che, nonostante il loro manifesto interesse per l'associazione dei Brics, non figurano tra i nuovi membri dell'associazione, a dimostrazione del fatto che il non-allineamento rimane il cardine della politica di molti attori regionali.

La reticenza dei paesi asiatici e il mancato ingresso dell'Indonesia

Alcuni dei possibili candidati all'allargamento Brics erano intuibili grazie a dichiarazioni pregresse dei paesi membri stessi in vista del summit. Tra i potenziali nuovi ingressi più interessati figuravano i nomi di Thailandia – che secondo le indiscrezioni avrebbe già presentato formale richiesta di adesione – e Indonesia, invitata a presenziare al summit Brics.³ Eppure, nessuno di questi paesi è stato annunciato tra i neo-membri dell'organizzazione, tra cui di fatto non figurano rappresentanti di spicco del continente asiatico.

La mancata adesione da parte dei paesi asiatici sorprende solo parzialmente. Tra i fattori di maggiore attrattiva, l'ingresso nei Brics potrebbe portare a una *new entry* un rafforzamento dei legami con le altre economie emergenti, con possibili risvolti positivi sul piano economico e dello sviluppo. Inoltre, l'adesione ai Brics non è particolarmente vincolante in quanto associazione informale, per cui i vincoli sui paesi aderenti sono minimi. Sul piano politico, la piattaforma Brics offre la possibilità di confrontarsi su tematiche comuni senza intervento dei paesi del Nord globale, dando anche l'opportunità per un maggiore coordinamento tra Stati del Sud globale. La partecipazione al gruppo dei Brics permetterebbe quindi a questi paesi di prender parte a un gruppo che si proietta perlomeno come un punto di riferimento importante per il Sud globale nei decenni a venire.

Nonostante queste convincenti motivazioni però, la decisione di paesi asiatici di non unirsi ai Brics non si discosta dalla postura in politica estera solitamente adottata da queste nazioni, specialmente nel caso dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (Asean) che prediligono una linea politica di non-allineamento in affari internazionali. In un contesto eccessivamente polarizzato come quello attuale i membri dell'Asean – Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailandia, Vietnam – preferiscono mantenere rapporti distesi con i maggiori attori globali, ben soppesando le ritorsioni o gli effetti negativi che un percepito allineamento da una parte o dall'altra potrebbe portare.

La mancata adesione dell'Indonesia, nonostante l'interesse dimostrato negli anni precedenti verso i Brics, è un perfetto esempio dell'ambivalenza dei paesi del Sud-Est asiatico. L'Indonesia è di fatto apparentemente un candidato ideale per i Brics: con oltre 270 milioni di abitanti è uno dei paesi più popolosi dell'Asia e la sua economia in ascesa la proietta tra le prime dieci economie mondiali entro la metà di questo secolo. Eppure, sebbene siano passati decenni dalla conferenza di Bandung e

³ [“What is BRICS, which countries want to join and why?”](#), *Reuters*, 22 agosto 2023.

dalla consacrazione del movimento dei paesi non-allineati, in Indonesia e in molti altri Stati emergenti del Sud-Est asiatico ne permane lo spirito e la linea politica. Durante la Seconda guerra mondiale e la Guerra fredda il Sud-Est asiatico era stato teatro della competizione tra grandi potenze – prima tra potenze coloniali, Europa e Giappone, per il controllo della regione, e poi nello scontro tra l'ideologia comunista e quella liberale statunitense. Con il ritorno della polarizzazione politica su scala globale, il Sud-Est asiatico non vuole rischiare di essere coinvolto in una competizione dilagante tra potenze simile a quella che in passato ha dilaniato la regione. Il principio di neutralità e non-allineamento rimane quindi cardine nei paesi Asean, che non vedono vantaggi a lungo termine nello schierarsi esclusivamente con l'una o l'altra potenza. Al contrario, mantenendo la propria neutralità e relazioni amichevoli con entrambe le sfere d'influenza l'Asean potrebbe in un futuro assumere un ruolo da mediatore tra Cina e Usa.

Per quanto il presidente indonesiano Joko Widodo abbia espresso grande interesse verso l'ingresso nell'associazione, ha anche ribadito che al momento entrare nei Brics non è tra le priorità del paese e che preferisce non affrettare una decisione di tale importanza. Realisticamente il presidente indonesiano preferirà guardare dall'esterno l'evoluzione dell'associazione per vedere anche come andranno a risolversi le attuali tensioni politiche interne, in particolare il confronto tra India e Cina sia sul futuro dei Brics sia nel rapporto di questi con le potenze occidentali.⁴ Va infatti notato che nonostante la politica di non-allineamento indonesiano, il paese ha di recente aderito all'avvio delle negoziazioni dell'iniziativa statunitense Indo-Pacific Economic Framework (Ipef), un accordo economico per stimolare la cooperazione economica nella regione.⁵ La scelta di partecipare a una piuttosto che all'altra iniziativa potrebbe derivare dalla connotazione meno regionale dei Brics rispetto all'Ipef – che coinvolge solo i paesi della regione Indo-Pacifica, come l'Indonesia stessa. Oppure potrebbe trattarsi della maggiore connotazione di revisione dell'ordine internazionale liberale data all'associazione dei Brics, *in primis* da Cina e Russia che vedono nel blocco economico un'alternativa ai forum a guida occidentale e uno strumento per affrancarsi dal dominio del dollaro. L'Indonesia ha proficui rapporti con Washington e con l'occidente e potrebbe star ritardando il suo ingresso per assicurarsi che non ci siano ripercussioni economiche e politiche sui nuovi membri Brics.

L'Indonesia può essere intesa come rappresentante la volontà di numerosi paesi emergenti di voler rimanere fuori da contese geopolitiche tra grandi potenze, soppesando attentamente l'ingresso in alleanze che potrebbero mettere a rischio il rapporto con uno o l'altro paese.

Conclusioni

L'ingresso dei nuovi membri è indiscutibilmente un successo per la Cina, che vede in questo aumentato interesse far parte dei Brics una conferma della propria crescente influenza sui paesi emergenti.

Eppure, questo allargamento porta con sé dei rischi di notevole entità per Pechino. Far convergere in un'unica voce gli interessi di un gruppo così eterogeneo, con governi che hanno priorità molto diverse tra loro, sarà un'impresa ardua. Di particolare interesse sarà osservare la coesistenza di Cina,

⁴ “[Analysis: Indonesia joining BRICS? Thanks, but no thanks](#)”, *The Jakarta Post*, 9 aprile 2023.

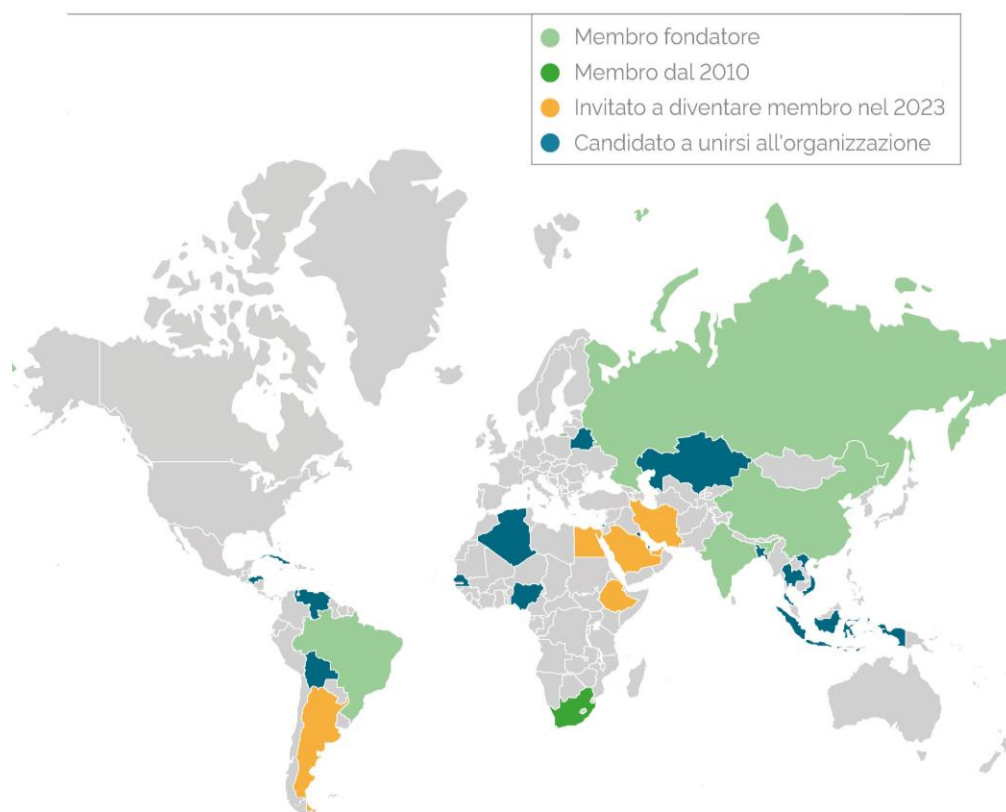
⁵ Center for Strategic and International Studies (CSIS), “[Progress Continues on IPEF Negotiations in Bali](#)”, 22 marzo 2023.

Russia e Iran con altri paesi più vicini a Washington. La trasformazione dei Brics, auspicata dalla Cina, in un sistema che possa competere con il G7 in chiave anti-occidentale, potrebbe essere ostacolata da nuovi entranti che, come l'India, potrebbero preferire mantenere l'associazione focalizzata sulla cooperazione economica più che sullo scontro ideologico. Inoltre, contrariamente da quanto desiderato da Pechino, con l'attuale ampliamento e la concreta possibilità di ulteriori nuove aggiunte nel breve termine, l'associazione dei paesi emergenti rischia di cominciare ad assomigliare più al G20 – un vasto gruppo eterogeneo dove le voci dei paesi membri si accavallano, le linee politiche non convergono e poche decisioni significative vengono prese.

Se la Cina porta avanti la sua campagna per allontanare i paesi emergenti dalla sfera d'influenza dell'Occidente, l'India deve invece trovare un modo per mantenere l'equilibrio tra i fruttuosi rapporti con Usa e con le potenze europee e il suo desiderio di guidare il Sud globale. In questo senso, Delhi dovrà prestare attenzione ai possibili nuovi ingressi nei Brics: invitare nell'associazione membri con obiettivi politici più allineati a quelli di Pechino potrebbe dimostrarsi una sfida per l'India. L'aggiunta di altri potenti paesi emergenti potrebbe inoltre ridurre il peso politico dell'India all'interno dell'associazione, minando così le ambizioni di Delhi.

La competizione tra India e Cina per la leadership del Sud globale si prospetta quindi accesa negli anni a venire anche all'interno dei Brics.

FIG. 6 – ESPANSIONE DEI BRICS: ATTENZIONE PRIVILEGIATA PER IL GLOBAL SOUTH



Fonte:
elaborazione ISPI

ISPI

3.2 Il Vietnam: il quadro politico ed economico

Fabio Figiaconi

Il Vietnam si presenta a oggi come uno dei paesi più stabili dell'area sud-est asiatica. Nonostante alcune recenti turbolenze politiche ed economiche interne, infatti, la leadership del Partito comunista del Vietnam rimane salda e le prospettive macroeconomiche del paese risultano essere promettenti. Tuttavia, a livello internazionale, la crescente competizione tra Stati Uniti e Cina nella regione Indo-Pacifica e le frizioni in atto con Pechino nel Mar Cinese Meridionale presentano potenziali elementi di criticità per il Vietnam. Pur in presenza di iniziative di avvicinamento diplomatico da parte dei due rivali, i decisori politici del Vietnam rimangono intenzionati a mantenere quanto più possibile una politica estera bilanciata tra le potenze attive all'interno del proprio quadro strategico di riferimento, al fine di continuare a navigare con prudenza le questioni securitarie regionali.

Il Partito comunista e le peculiarità del sistema politico vietnamita

Il Partito comunista del Vietnam (Pcv) è il vincitore della Seconda Guerra d'Indocina nel 1975 e il fondatore dell'attuale Repubblica socialista del Vietnam, che governa in regime di partito unico e senza soluzione di continuità sin dalla sua creazione. L'articolo 4 della Costituzione vietnamita ufficializza il ruolo del Pcv come "forza-guida" dello stato.¹ Come tale, in parallelo alle istituzioni statali proprie del paese, le strutture organizzative in cui si articola il Pcv (quali ad esempio il Politburo) sono di fondamentale importanza all'interno del sistema politico vietnamita, in quanto stabiliscono le direttrici per il governo ed elaborano la linea "ideologica" a cui i funzionari pubblici devono attenersi. Le figure apicali di tale sistema, i cosiddetti "quattro pilastri", sono: il segretario generale del Pcv, il presidente del paese, il primo ministro e il presidente dell'Assemblea Nazionale.² Tra i "quattro pilastri" sopra menzionati, il segretario generale del Pcv ricopre di fatto il ruolo di *primus inter pares* e figura-cardine del sistema politico vietnamita. Tale posizione è attualmente occupata da Nguyễn Phú Trọng. Membro del Pcv dal 1968, da quasi trent'anni egli ricopre ruoli di vertice all'interno del partito. Trọng è stato eletto segretario generale del partito per la prima volta nel 2011 e successivamente riconfermato nel 2016 e nel 2021. L'elezione per un terzo mandato è un fatto inusuale all'interno del Pcv, dal momento che precedentemente ciò era avvenuto solo per Hồ Chí Minh e Lê Duẩn, entrambe personalità-chiave della storia politica vietnamita. Attualmente, Trọng si evidenzia dunque come figura di assoluta centralità all'interno dell'universo politico del paese.³ Ciò costituisce una parziale cesura rispetto allo storico stile di

¹ "The Constitution of the Socialist Republic of Vietnam (2013)", International Idea Institute for Democracy and Electoral Assistance.

² T. Nguyen, "In Vietnam, the New 'Four Pillars' and the Desire for National Prosperity", Taiwan Center for Security Studies, 23 marzo 2022.

³ K.G. Nguyen, "Nguyễn Phú Trọng's Dominance in Vietnamese politics: Far-reaching Implications", *Fulcrum*, 27 febbraio 2023.

governance “collettivo” del Pcv, nel quale generalmente a nessuno è consentita la permanenza in posizioni di vertice per periodi di tempo troppo significativi.

La campagna anticorruzione “fornace ardente” e la competizione politica interna al Partito comunista

Il consolidamento definitivo della posizione di leadership di Trọng è in larga parte da attribuirsi alla campagna anticorruzione denominata “fornace ardente” da lui organizzata a partire dal 2013. L’iniziativa mira a mettere un freno alla corruzione da parte degli ufficiali governativi, un problema endemico in Vietnam. Secondo la visione di Trọng, tale comportamento rappresenterebbe una seria minaccia alla legittimità del ruolo di guida morale del partito per la società vietnamita. A partire dal lancio dell’operazione, si stima che circa duecentomila membri del Pcv a tutti i livelli abbiano ricevuto un qualche tipo di sanzione disciplinare, da quelle più lievi, consistenti in un avvertimento formale, a quelle più gravi, comportanti lunghe sentenze penali.⁴

Da un altro lato, invece, la campagna è da interpretarsi come uno strumento di lotta politica interna. Diversi analisti hanno sottolineato come essa sia stata funzionale a Trọng per legittimarsi in maniera permanente come imprescindibile figura morale e politica di riferimento e guadagnare così la riconferma a segretario generale del Pcv nel 2016 contro la fazione rivale facente capo all’allora primo ministro Nguyễn Tấn Dũng.⁵ Dopo la seconda riconferma di Trọng nel 2021 la campagna venne intensificata, andando a toccare per la prima volta i più alti ranghi del partito. Nel gennaio 2023 l’allora presidente Nguyễn Xuân Phúc e due vice-primi ministri furono costretti a rassegnare le proprie dimissioni in quanto sospettati a vario titolo o di essere coinvolti in episodi corruttivi o di non aver sufficientemente vigilato sulle azioni dei sottoposti. Tali figure appartenevano a una corrente più riformatrice del Pcv, opposta a quella del segretario generale.⁶ Come sostituto di Phúc alla carica presidenziale l’Assemblea Nazionale vietnamita ha selezionato nel marzo 2023 Võ Văn Thưởng, appartenente alla cerchia più stretta di Trọng.⁷ Il posizionamento di un suo fedelissimo in un ruolo-chiave rappresenta quindi un ulteriore tassello della consacrazione dell’influenza del segretario generale Trọng e lo rende sostanzialmente il *king-maker* nel decidere il suo successore durante il prossimo Congresso del Pcv nel 2026, per il quale verosimilmente egli non si ricandiderà per questioni anagrafiche.

Le recenti turbolenze economiche e le prospettive di lungo periodo

Da un lato, la campagna “fornace ardente” è stata effettivamente strumentale nel porre un argine al fenomeno della corruzione in Vietnam.⁸ Dall’altro lato, però, l’iniziativa ha presentato degli effetti secondari imprevisti, andando a impattare su diversi aspetti dell’economia vietnamita. Per prima cosa, le indagini e le procedure giudiziarie portate avanti nei confronti di società attive nel settore immobiliare hanno fatto registrare ritardi nella messa in opera di numerosi progetti di sviluppo

⁴ K.G. Nguyen, “Vietnam’s Anti-corruption Campaign: Economic and Political Impacts”, ISEAS Perspective, 18 maggio 2023.

⁵ A.L. Vuving, “Why Trọng’s Re-Election Doesn’t Spell the End for Reform in Vietnam”, East Asia Forum, 5 aprile 2016.

⁶ O. Tomoya, “New Vietnam President Moves Party Chief Trọng Closer to One-Man Rule”, *Nikkei Asia*, 3 marzo 2023.

⁷ S. Strangio, “Vietnam’s Parliament Selects Vo Van Thuong as New President”, *The Diplomat*, 2 marzo 2023.

⁸ J. Liew e J. Loo, “Vietnam’s Anti-Corruption Drive and Its Economic & Political Impacts”, *StoneTurn*, 6 aprile 2023.

edilizio, causando complicazioni in uno dei settori produttivi trainanti del paese.⁹ A ciò si deve aggiungere il rallentamento della macchina burocratica statale, dal momento che molti degli ufficiali preposti a emettere nuove licenze commerciali o ad approvare nuovi progetti pubblici si stanno dimostrando restii a concedere le autorizzazioni, temendo di finire implicati nelle inchieste anti-corruzione.¹⁰ Infine, gli arresti di alcune figure-chiave del mondo del business vietnamita, come quella del magnate Trịnh Văn Quyết con l'accusa di manipolazione del mercato azionario,¹¹ hanno causato apprensione nel settore degli investimenti, facendo segnare oscillazioni in borsa e intimorendo gli investitori esteri.¹² A questo quadro si devono aggiungere anche complicazioni legate a fattori esogeni al paese. Nel 2022 il Prodotto interno lordo (Pil) del Vietnam era cresciuto oltre le aspettative, mettendo a referto un incremento di circa otto punti percentuali. Secondo la Banca Mondiale, la performance era principalmente da attribuirsi a un rilancio dei consumi interni dopo le restrizioni legate all'epidemia da Covid-19 e all'aumento dell'export del settore manifatturiero.¹³ Tuttavia, nei primi mesi del 2023 si è avuto un trend in controtendenza rispetto a questi dati. A titolo esemplificativo, durante il primo trimestre dell'anno la crescita del Pil si è attestata al 3,32%, in netto calo rispetto al 5,92% registrato nell'ultimo quarto del 2022.¹⁴ Tale ribasso è da ricollegarsi in maniera prevalente a un calo della domanda da parte dei principali partner commerciali del Vietnam quali Stati Uniti e Unione Europea, in cui fattori congiunturali quali inflazione e rincaro delle spese energetiche hanno portato a una minore richiesta di prodotti vietnamiti. Questa tendenza è stata ulteriormente evidenziata dalla revisione delle previsioni di crescita del Pil formulate dalla Banca mondiale, abbassate per il 2023 da 6,3% a 4,7% e per l'anno prossimo da 6,5% a 5,5%.¹⁵

Il governo di Hanoi è attualmente impegnato a mettere in campo misure di stimolo economico atte a invertire tale andamento negativo durante la seconda parte dell'anno, con l'obiettivo di raggiungere il target di crescita del Pil del 6,5% che era stato prefissato.¹⁶

Anche se diversi analisti prevedono un proseguimento della campagna “fornace ardente” anche negli anni a venire, ma considerando l'importanza di una crescita economica sostenuta per sostanziare l'immagine del Pcv come di entità-guida imprescindibile per il paese appare improbabile che essa continui con l'intensità dell'ultimo periodo. A tale riguardo, il Fondo monetario internazionale, pur sottolineando la necessità di operare alcune riforme strutturali, prevede per il Vietnam un ritorno a tassi di crescita elevati nel medio termine.¹⁷ Inoltre, nonostante i recenti avvicendamenti al vertice della piramide politica, la base di potere su cui poggia la leadership del

⁹ H.H. Liep, “The Impact of Vietnam’s Anti-Corruption Campaign on the Real Estate Sector”, ISEAS Perspective, 31 maggio 2019.

¹⁰ P. Heijmans e D.T.U. Nguyen, “Anti-Graft Crackdown Pushes Vietnam’s Fearful Bureaucrats to ‘Do Nothing’”, *Bloomberg*, 22 febbraio 2023.

¹¹ K. Vu, “Vietnam Arrests Chairman of FLC, Bamboo Airways over Alleged Market Manipulation”, *Reuters*, 29 marzo 2022.

¹² T. Westbrook e K. Vu, “Vietnam’s ‘Blazing Furnace’ Crackdown Burns \$40 Bln Off Stocks”, *Reuters*, 29 aprile 2022.

¹³ C. Turk, “Taking Stock: Vietnam Economic Update, March 2023”, World Bank, 13 marzo 2023.

¹⁴ K. Vu, “Vietnam Q1 GDP Growth Slows as Weak Demand Hits Exports”, *Reuters*, 29 marzo 2023.

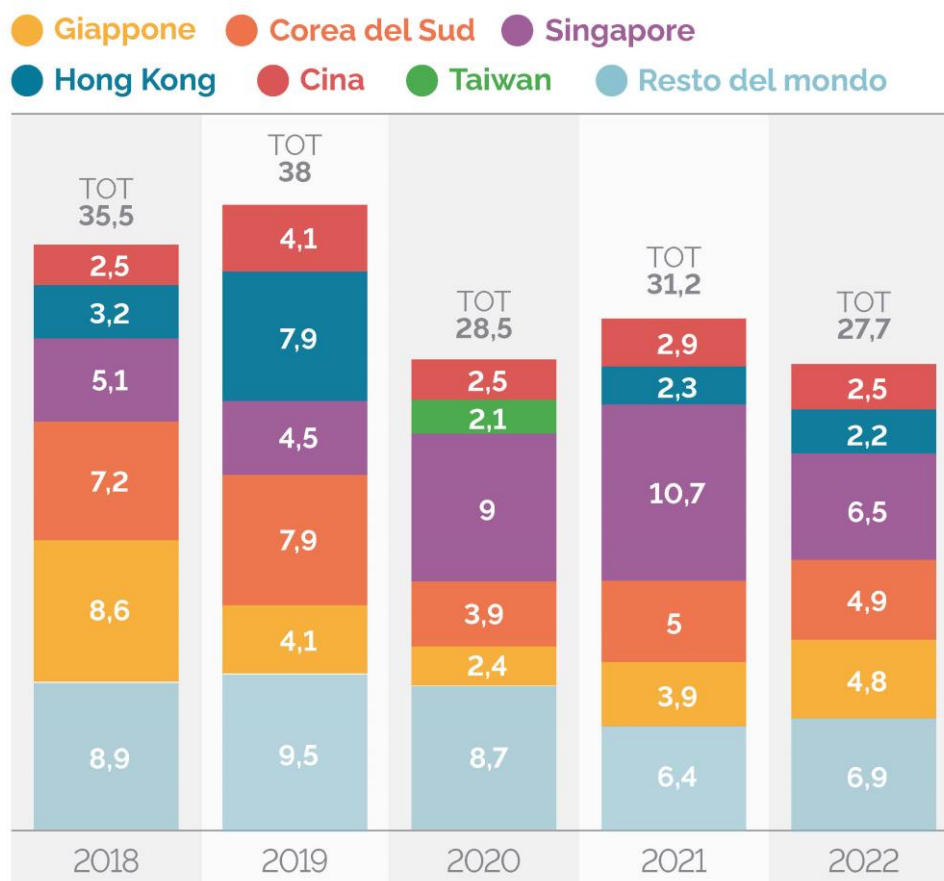
¹⁵ E. White e M. Ruehl, “Asia faces one of worst economic outlooks in half a century, World Bank warns”, *Financial Times*, 2 ottobre 2023.

¹⁶ “Vietnam PM Says Nation Targeting 9% Growth in Second Half”, *The Business Times*, 6 agosto 2023.

¹⁷ International Monetary Fund, “IMF Staff Completes 2023 Article IV Mission to Vietnam”, 29 giugno 2023.

Partito comunista permane stabile.¹⁸ Pertanto, nonostante le recenti scosse che hanno interessato l'economia e la politica vietnamita, le prospettive future interne del paese e del Pcv si presentano, nel complesso, solide.

FIG.7 - INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI ATTRATTI DAL VIETNAM NEGLI ANNI 2018-2022 (DATI IN MLD DI DOLLARI)



Fonte:
Foreign investment agency del Vietnam



Il Vietnam nella competizione sino-americana

Il Vietnam possiede un profilo di assoluta rilevanza all'interno dell'attuale competizione tra Cina e Stati Uniti. Le relazioni che esso intrattiene con tali grandi potenze sono multi-livello e di natura essenzialmente differente.

Da un lato, stante la sua grande influenza regionale la Cina rappresenta storicamente il focus di politica estera imprescindibile per il Vietnam e, contestualmente, per Pechino esso è uno stato del sudest asiatico di interesse prioritario nel contesto della sua politica di vicinato. A livello geo-strategico, i due condividono un'importante frontiera terrestre, punto di passaggio di sostanziali traffici commerciali. L'intenso interscambio economico rappresenta uno degli elementi

¹⁸ H.H. Le, "What Recent Changes at the Top Mean for Vietnam", *The Interpreter*, 27 febbraio 2023.

fondamentali per inquadrare le loro relazioni. Inoltre, Cina e Vietnam sono accomunati dall'essere entrambi stati a partito unico di ideologia marxista-leninista, con molteplici legami istituzionali in essere tra il Pcv e il Partito comunista cinese. Tuttavia, a livello geopolitico le relazioni tra i due sono lontane dall'essere ottimali. La linea costiera del Vietnam si affaccia infatti sul Mar Cinese Meridionale, una zona di cruciale importanza strategica attraverso la quale transita circa il 30% del volume dei commerci mondiali.¹⁹ Pechino da lungo tempo rivendica diritti esclusivi su gran parte dell'area e ciò la pone in diretto contrasto con diversi stati della regione, tra cui appunto il Vietnam, che parimenti reclamano il proprio controllo su alcune minori porzioni del territorio marittimo. La sovrapposizione delle rivendicazioni ha portato ad episodi di attrito all'interno del perimetro del Mar Cinese Meridionale tra Hanoi e Pechino, con quest'ultima che in più occasioni, e anche in tempi recenti, ha posto in essere un atteggiamento intimidatorio nei confronti di installazioni e imbarcazioni vietnamite presenti all'interno del territorio conteso.²⁰

Dall'altro lato, a partire dal loro ritiro dal paese in seguito alla conclusione della Seconda Guerra d'Indocina e fino al 1995 gli Stati Uniti non hanno intrattenuto relazioni diplomatiche con il Vietnam. Tuttavia, a partire dal 1995, e specialmente nell'ultimo decennio, le interconnessioni tra i due stati sono notevolmente cresciute in diversi settori strategici come ad esempio quello commerciale, con l'interscambio che ha toccato i 138 miliardi di dollari nel 2022.²¹

La visita ad Hanoi che il presidente americano Biden fa il 10 settembre 2023 presenta elementi di assoluto rilievo nel contesto delle relazioni Stati Uniti-Vietnam. Durante il suo svolgimento le due parti decidono infatti di elevare le loro relazioni al livello di Partnership strategica comprensiva.²² Tale etichetta diplomatica è utilizzata dal Vietnam per identificare i suoi partner più stretti e comprende, tra gli altri, Cina e Federazione Russa.²³ Il riconoscimento ufficiale di Washington all'interno della cerchia dei paesi che Hanoi considera più vicini rappresenta un importante successo diplomatico per gli Stati Uniti, nonché il coronamento di un'articolata strategia di lungo termine che aveva comportato negli ultimi mesi un aumento delle visite di figure di spicco dell'amministrazione Biden nel paese stesso.²⁴ Parallelamente, si deve sottolineare il significativo passaggio della portaerei americana Ronald Reagan nel porto di Da Nang avvenuto nel giugno 2023, il terzo in assoluto in Vietnam da parte di un vascello di questo tipo. Attraverso tale azione Washington punta a evidenziare la propria volontà di avvicinarsi maggiormente al Vietnam anche in questioni relative all'ambito della sicurezza regionale, che fino a pochi anni fa erano assenti dall'agenda di cooperazione tra i due paesi. Per quanto riguarda la Cina invece, se da un lato, come detto, essa non si sottrae dall'intimidire con una certa cadenza il Vietnam all'interno del perimetro conteso nel Mar Cinese Meridionale, dall'altro lato invece mira a mantenere una vicinanza politico-diplomatica speciale con le autorità di Hanoi. All'interno di tale cornice si possono quindi leggere sia la visita del segretario generale Tr^ong a Pechino nel novembre 2022 (la prima di un leader

¹⁹ "How Much Trade Transits the South China Sea?", Center for Strategic and International Studies (CSIS), 25 gennaio.

²⁰ T.H. Do, "Vietnam Confronts China in the South China Sea", East Asia Forum, 6 dicembre 2019.

²¹ US Department of State, "The United States – Vietnam Relationship: Celebrating 10 Years of Comprehensive Partnership and 28 Years of Diplomatic Relations", 13 aprile 2023.

²² A. Powell, "US, Vietnam Highlight Elevated Relationship", *Voice of America*, 10 settembre 2023.

²³ V. Khang, "Can an Upgraded US Partnership Help Vietnam Escape China's Orbit?", *The Diplomat*, 15 agosto 2023.

²⁴ N.A.L. Dien e T.H. Hoang, "Is the Sun Shining on Vietnam-US Relations?", *Fulcrum*, 20 aprile 2023.

straniero dopo il ventesimo Congresso del Partito comunista cinese),²⁵ sia la missione diplomatica del primo ministro vietnamita Phạm Minh Chính nella capitale cinese questo giugno per una quattro-giorni di incontri di alto livello,²⁶ ma soprattutto la voce che il presidente cinese Xi Jinping possa a sua volta compiere molto presto un viaggio ufficiale nella capitale vietnamita.²⁷ Tutte queste diverse iniziative di engagement diplomatico da parte americana e cinese devono essere lette attraverso la lente della loro competizione, e mirano in ultima analisi a persuadere la leadership vietnamita a supportare quanto più possibile le rispettive agende politiche per l'area Indo-Pacifico.

La politica estera “omnidirezionale” di Hanoi

Nonostante la sua importanza all'interno delle dinamiche sino-americane e le recenti “offensive diplomatiche” delle due superpotenze, tuttavia, il Vietnam attualmente non manifesta l'intenzione di schierarsi apertamente né con l'una né con l'altra parte, preferendo di contrasto mantenere un posizionamento strategico quanto più possibile bilanciato e indipendente. Sin dalla sua enunciazione all'interno del *white paper* relativo alla difesa del 1998, infatti, il paese rimane coerente nell'attenersi alla “Politica dei tre no” (no ad alleanze militari, no allo schierarsi con uno stato al fine di andare contro a un altro, no a basi militari di paesi terzi sul territorio vietnamita)²⁸ come punto di riferimento imprescindibile per la condotta delle proprie relazioni internazionali. La volontà di non posizionarsi in maniera esclusiva né con Washington né con Pechino non presuppone tuttavia il perseguimento di una politica estera passiva da parte di Hanoi. Al contrario, nell'interfacciarsi con la Cina e con gli Stati Uniti contemporaneamente le autorità vietnamite mettono in atto una politica che è stata definita come “omnidirezionale”.²⁹ Tale definizione racchiude infatti in sé la caratteristica principale della condotta diplomatica del Vietnam negli ultimi anni, cioè quella di coltivare una molteplicità di rapporti paralleli con più attori regionali ed extra-regionali, tra i quali si possono annoverare, oltre alle due superpotenze sopracitate, anche India, Repubblica di Corea, Giappone, Australia, Unione Europea e Federazione Russa.

In conclusione, sicuramente la volontà di mantenere relazioni quanto più possibile cordiali con il vicino cinese è la priorità politica maggiore per il Vietnam. Tuttavia, stante la crescente assertività di quest'ultimo, le autorità del paese stanno allo stesso tempo anche acconsentendo a maggiori iniziative di engagement da parte degli Stati Uniti, pur cercando per quanto possibile di fare ciò senza indispettere Pechino. Il mantenimento di tale politica di equilibrio tra le due superpotenze, insieme con il perseguimento di relazioni multilivello con altri attori globali, rappresenta così senz'altro l'elemento cardine della condotta che la leadership del Vietnam sta attualmente adottando all'interno dell'arena internazionale.

²⁵ P. Nian, “[Nguyen Phu Trong’s Trip Highlights Special Relationship Between China and Vietnam](#)”, *The Diplomat*, 29 ottobre 2022.

²⁶ P. Jha, “[Vietnamese PM Visit to China](#)”, *Modern Diplomacy*, 30 giugno 2023.

²⁷ R. Ratcliffe, “[China Building Airstrip on Disputed Island, Satellite Images Suggest](#)”, *The Guardian*, 17 agosto 2023.

²⁸ D. Grossman e C. Sharman, “[How to Read Vietnam’s Latest Defense White Paper: a Message to Great Powers](#)”, *War on the Rocks*, 31 dicembre 2019.

²⁹ L.T. Huong, “[Vietnam’s Precarious Strategic Balancing Act](#)”, *East Asia Forum*, 5 luglio 2014.

4. APPROFONDIMENTO

4.1 Stato e prospettive della difesa della Repubblica popolare cinese

Giorgio Cuzzelli

L'assertività mostrata dalla Repubblica popolare nei confronti del proprio vicino estero e il massiccio programma di riarmo terrestre, navale e aereo attuato nell'ultimo decennio hanno attirato l'attenzione degli osservatori internazionali sia sugli intendimenti geopolitici di lungo periodo della dirigenza cinese sia sulle reali capacità dello strumento militare di cui essa dispone.

In linea generale, sotto il profilo politico, la dichiarata intenzione di Pechino di riprendere una storica posizione baricentrica nell'ambito della comunità internazionale, in contrapposizione alla percepita egemonia degli Stati Uniti, e la parallela proiezione verso l'Oceano Pacifico da un lato e il Mar Cinese Meridionale dall'altro, hanno fatto ritenere ad autorevoli commentatori che le due nazioni siano a un passo dal conflitto, trascinate dalla reciproca sensazione di un'alterazione dell'equilibrio di potenza suscettibile di condurre allo scontro diretto. Sensazione che viene comunemente definita dagli studiosi come la *trappola di Tucidide*, e che si verifica quando uno dei contendenti ritiene che l'avversario rappresenti una minaccia tale da richiedere soluzioni estreme.¹

Nondimeno, anche una visione così pessimistica della situazione deve fare i conti con la realtà. È dunque necessario porsi un quesito fondamentale. Quanto è credibile la presunta minaccia cinese? Ovvero, quanto è credibile lo strumento militare di cui dispone la Repubblica popolare per imporre la propria volontà?

La credibilità di uno strumento militare dipende da tre fattori interconnessi. La volontà politica di impiegarlo, una dottrina degna di tale nome per indirizzarne l'impiego, e le capacità tecniche di cui dispone.²

Questi sono i fattori che verranno analizzati nei passaggi successivi, per giungere a una valutazione quanto più possibile obiettiva – ancorché limitata all'utilizzo di fonti aperte – delle effettive possibilità di azione di Pechino in campo militare nel breve e medio termine.

Gli intendimenti politici

La visione cinese della guerra

Nella visione classica occidentale – quella ottocentesca del Clausewitz, per intendersi – la guerra è uno degli strumenti a disposizione della politica, ed è soggetta alle finalità di quest'ultima. Ha lo scopo ultimo di imporre la propria volontà all'avversario e, se si decide di farla, va fatta fino in

¹ K. Rudd, *The avoidable war*, New York, Public Affairs, 2022, pp. 10-24.

² Il concetto può essere esemplificato richiamando le armi atomiche. Il potenziale nucleare di uno stato è credibile se l'autorità politica ha manifestato il chiaro intendimento di utilizzarlo in caso di necessità, se la nazione possiede effettivamente quel tipo di ordigni e se la dottrina del paese ne prevede l'utilizzo in caso di conflitto.

fondo; ma è l'*ultima ratio*. La visione tradizionale cinese – quella dei *Sette Classici* di epoca arcaica, dei quali Sun Tzu è l'esponente più conosciuto – si discosta di poco nelle finalità. In tale prospettiva, tuttavia, dal momento che si tratta di un'avventura rischiosa, se possibile la guerra aperta va evitata, manipolando in anticipo e indebolendo la volontà di resistere dell'avversario sino a farlo capitolare senza combattere. Abbiamo quindi un approccio *cinetico* in Occidente, e un approccio *cognitivo* in Oriente. Con una predilezione per il logoramento di lungo periodo, in luogo dello scontro risolutivo di marca occidentale: un aspetto non trascurabile nella valutazione degli intendimenti cinesi.³

Sotto il profilo politico, l'interpretazione contemporanea ipotizza l'uso della forza nelle relazioni internazionali – e di conseguenza dello strumento militare, quale ultima risorsa – in quattro contesti distinti: per difendere, per dissuadere, per costringere o per atteggiarsi.⁴

Senza con ciò trascurare l'importanza della dimensione militare nella politica interna, aspetto questo che, come si vedrà tra breve, in Cina riveste particolare importanza.

Il contesto cinese contemporaneo

Gli intendimenti manifestati pubblicamente dalla dirigenza cinese nel recente periodo – e segnatamente dal presidente Xi Jinping – vedono la volontà del paese di crescere all'interno e all'estero, sia portando a compimento le politiche di sviluppo della comunità nazionale – il *sogno cinese* – sia riposizionando la nazione quale baricentro degli affari internazionali in una rivisitazione della pregressa postura imperiale, il cosiddetto *ringiovanimento*. Obiettivi da raggiungere entro il 2049, primo centenario della Repubblica popolare, lasciandosi definitivamente alle spalle la tragedia del *secolo della vergogna* delle guerre civili e delle invasioni, e gli intendimenti più moderati dell'epoca di Deng Xiaoping, ovvero lo *sviluppo pacifico*. Ribadendo altresì in modo inequivocabile l'irrinunciabilità dell'unità nazionale, il rifiuto di ogni ingerenza straniera e la rinnovata aspirazione a un ruolo negli affari mondiali corrispondente all'effettiva statura della nazione. Il tutto nel quadro del mantenimento del potere assoluto da parte del Partito comunista.^{5,6}

Nondimeno, l'incipiente crisi demografica, la sfavorevole congiuntura politico-economica determinata dalla pandemia e la successiva fase di stagnazione economica hanno determinato un'involuzione ulteriormente securitaria della politica interna ed estera cinese, con lo scopo palese di mantenere il controllo dell'opinione pubblica, di soffocare sul nascere ogni forma di opposizione interna al regime e di allontanare ogni suggestione di debolezza della nazione. Il vertice politico ha

³ G. Cuzzelli, "Da Canne al Golan: i conflitti convenzionali", in M. Bressan e G. Cuzzelli (a cura di), *Da Clausewitz a Putin: la guerra nel XXI secolo*, Milano, Ledizioni, 2022, pp. 15-18.

⁴ R. Art, "To What Ends Military Power?", *International Security*, Vol. 4, No. 4 (Spring 1980), pp. 3-35. Per esemplificare, è possibile affermare che Israele si è difeso dall'attacco dei paesi arabi nel 1973, che la NATO ha dissuaso l'Unione Sovietica dall'aggreddire l'Europa occidentale durante la Guerra fredda, che la Coalizione internazionale ha costretto Saddam Hussein ad abbandonare il Kuwait nel 1991 dopo che quest'ultimo l'aveva arbitrariamente occupato e, infine, che la Repubblica Popolare Cinese si *atteggia* a stato egemone nel Mar Cinese Meridionale esercitando una pressione diplomatica e militare nei confronti dei paesi confinanti.

⁵ F. Fasulo, "La Cina di Xi Jinping dopo il XX Congresso del PCC: nuovi attori e prospettive politiche", in *Osservatorio di Politica Internazionale n. 1, Focus Cina e Indo-Pacifico*, Milano, ISPI, 2023.

⁶ A. Roth, *A Hierarchical Vision of Order. Understanding Chinese Foreign Policy in Asia*, Bristol, Bristol University Press, 2023, pp. 101-19.

dato cioè la sensazione di voler serrare le fila, perché sembra temere di non riuscire a raggiungere gli ambiziosi traguardi che si è posto per il centenario.⁷

In tale quadro, in politica estera si è assistito non casualmente a una rinnovata assertività nei confronti sia dell'estero vicino sia degli Stati Uniti.

Il problema geopolitico e geostrategico cinese

Il problema dell'estero vicino è sia geopolitico, sia geostrategico. Da un lato, la sfida politica all'integrità nazionale rappresentata dalla coesistenza di Taiwan appare intollerabile in un grande disegno di ritrovata e piena sovranità dei propri spazi tradizionali. Dall'altro, esiste la necessità di garantire profondità strategica alla propria difesa – costretta nella fascia costiera dalla presenza di potenziali avversari nella prima catena di isole del Pacifico – e nel contempo occorre garantire la libertà di manovra sulle rotte marittime da e per l'Oceano Indiano, essenziali per l'importazione di materie prime e l'esportazione di prodotti finiti.

La questione statunitense è di portata altrettanto vasta, e investe in prima battuta la sfera politica, economica e tecnologica, oltre ad avere un evidente corollario geostrategico. È cioè, *in primis*, un confronto a tutto campo tra due grandi potenze, delle quali una – gli Stati Uniti – intende continuare a essere egemone nel Pacifico per ragioni di sicurezza percepita, e l'altra – la Cina – aspira a divenirlo per ragioni speculari.⁸

Il ruolo dello strumento militare nella politica interna ed estera cinese

Nel complesso quadro delineato, qual è dunque l'effettivo ruolo dello strumento militare nella politica interna ed estera di Pechino? È necessario innanzitutto sottolineare la centralità delle forze armate negli assetti istituzionali della Repubblica popolare. Sin dalla guerra civile degli anni Trenta del XX secolo la subordinazione dei militari all'autorità politica è stata assoluta, così come la piena integrazione delle loro strutture decisionali nel vertice del paese. Ciò al fine sia di evitare qualunque tentazione di scissionismo da parte della casta militare, ben presente nella storia cinese, sia di disporre di uno strumento completamente affidabile per il mantenimento del potere.⁹ Un pilastro del regime, dunque, finalizzato alla difesa del territorio nazionale e alla salvaguardia della rivoluzione. Un pilastro, tuttavia, sinora utilizzato con grande prudenza. Se è vero, infatti, che Pechino non si è fatta scrupolo – a partire dalla Guerra di Corea – a utilizzare lo strumento militare per finalità limitate di difesa avanzata nel quadro di interventi nell'estero vicino, è altrettanto vero che la sfida a tutto campo con gli Stati Uniti sembra oggi giocarsi su piani paralleli a quello militare, nell'ambito dei quali l'aspetto cinetico, ancorché significativo, non appare il principale.

In buona sostanza, come si vedrà più avanti nella discussione sulla dottrina, al di là delle grandi affermazioni di principio i cinesi stanno costruendo uno strumento militare moderno sia perché ritengono che un grande paese non possa farne a meno sulla scena internazionale se vuole risultare

⁷ International Institute for Strategic Studies (IISS), "The Chinese Communist Party at 100", in *Strategic Survey 2022*, Abingdon, Routledge, 2022, pp. 145-53.

⁸ S. Chestnut Greitens, "Xi's Security Obsession. Why China Is Digging in at Home and Asserting Itself Abroad", *Foreign Affairs*, 28 luglio 2023.

⁹ S. Levitsky e L. Way, *Revolution and Dictatorship. The violent origins of durable authoritarianism*, Princeton, Princeton University Press, 2022, pp. 85-116.

credibile, sia perché appare l'unico modo per tenere a bada l'altrui bellicosità.¹⁰ Uno strumento che appare quindi rispondere appieno alle già citate quattro finalità postulate da Art, ovvero difendere, dissuadere, costringere e atteggiarsi. Ben consci delle difficoltà della sfida, tuttavia, in ossequio alla propria tradizione di pensiero, prevedono in contemporanea forme di confronto alternative, suscettibili di evitare uno scontro diretto dagli esiti imprevedibili e di logorare invece l'avversario sul lungo termine. Ecco, dunque, il ricorso alla guerra ibrida, nel campo delle regole internazionali come dell'informazione, dell'informatica come dello spazio, della tecnologia come dei *media*, dell'economia come della geopolitica, con la creazione a partire dal 2015 di una componente di supporto strategico dedicata quale nuova forza armata dello stato.¹¹

Il rischio di un conflitto locale

In un quadro politico caratterizzato da un'impostazione assolutamente verticistica del potere qual è quello di uno stato autoritario – e della Cina in particolare – il rischio del confronto armato, seppure a livello locale, non può essere escluso a priori.

Nella teorizzazione contemporanea, infatti, una delle caratteristiche della politica estera degli Stati è quella di essere influenzata dai comportamenti degli individui, dagli atteggiamenti delle istituzioni, delle burocrazie e dei gruppi di pressione, e dal clima internazionale. Ciò vale – anche e soprattutto – per la propensione ai conflitti.¹² Nella valutazione degli intendimenti di Pechino, dunque, non può essere sottovalutato l'insieme degli atteggiamenti, delle percezioni e dei comportamenti sinora manifestati dal vertice cinese e, segnatamente, dal presidente Xi Jinping. Ciò perché, sulla base degli esiti del recente XX congresso del Partito comunista cinese, Xi si è confermato padrone assoluto del paese, con ciò superando la tradizionale condivisione del potere – e rotazione del medesimo – tra massime autorità. Un padrone assoluto che la citata teorizzazione vorrebbe interlocutore razionale, perché razionali – ovvero compiute nel migliore interesse di un paese – dovrebbero essere le scelte di politica estera. Da cui il corollario che un conflitto, per ciò che comporta, non rappresenta una scelta razionale.

È tuttavia un fatto che le autocrazie ritengano sovente che la pura e semplice imposizione della forza sia la soluzione da prendere in circostanze che appaiono come un vicolo cieco.¹³

Non è possibile, quindi, escludere a priori che una malevola combinazione di arroganza, valutazioni errate, aspettative irrealistiche e risposte male interpretate da parte dei vicini – o dell'Occidente – possa indurre Pechino a scelte avventate, quantomeno a livello locale.¹⁴ Il Giappone degli anni Trenta del XX secolo, l'Iraq del 1990 e la Russia contemporanea rappresentano in questo senso esempi da non sottovalutare.

Intanto anche l'ipotesi della *trappola di Tucidide*, ovvero della minaccia percepita che trascende la ragionevolezza o, ancora peggio, della scelta ragionata di un limitato scontro esterno per distrarre l'attenzione dalle difficoltà interne e nel contempo aumentare la coesione popolare, non può essere scartata a priori.¹⁵ Né può essere sottovalutata la pressione esercitata sulle grandi scelte da un

¹⁰ T. Heath, “[Why Is China Strengthening Its Military? It's Not All About War](#)”, *Rand Corporation*, 24 marzo 2023.

¹¹ S. Jones et al., *Competing without Fighting. China's Strategy of Political Warfare*, New York, Rowman & Littlefield, 2023.

¹² K. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press, 1959.

¹³ O. Westad, “[What Does the West Really Know About Xi's China?](#)”, *Foreign Affairs*, 13 giugno 2023, .

¹⁴ K. Milo e L. Samotin, *The Unpredictable Dictators*, *Foreign Affairs*, 4 agosto 2023.

¹⁵ M. Taylor Fravel, “[The Myth of Chinese Diversionary War](#)”, *Foreign Affairs*, 15 settembre 2023.

complesso militare-industriale che rappresenta, come evidenziato, uno dei pilastri dello stato comunista.

A mitigare tali valutazioni circa la possibilità di un confronto limitato, tuttavia, può contribuire un'obiettiva disamina delle effettive capacità militari a disposizione, delle quali si darà conto più oltre.

Il rischio di un conflitto con gli Stati Uniti

Diversa deve essere invece la valutazione circa la propensione a uno scontro militare globale tra mondi contrapposti, come può essere quello tra Pechino e Washington. L'insieme delle scelte politico-strategiche sinora compiute da Xi, delle quali si darà contezza quando si parlerà delle capacità dello strumento, è infatti tale da suggerire che vi sia da parte cinese grande prudenza, nella consapevolezza che il divario con l'avversario sia ancora talmente ampio da richiedere periodi molto lunghi per essere colmato. Ciò al netto dell'effettiva convenienza di uno scontro frontale con un interlocutore la cui cooperazione in sede multilaterale appare fondamentale per realizzare gli obiettivi politico-economici di crescita del paese e di conservazione del potere nel lungo periodo da parte del Partito comunista. Senza trascurare le pesanti conseguenze di ordine economico che potrebbe avere una chiusura ritorsiva dell'Occidente nei confronti della Cina.

Le ipotesi di impiego dello strumento militare

Origini ed evoluzione delle forze armate cinesi contemporanee

Lo strumento cinese contemporaneo trova le sue origini nell'organizzazione militare del Partito comunista che ha condotto la lotta di liberazione nazionale contro l'invasione giapponese prima e durante la Seconda guerra mondiale, e ha contemporaneamente combattuto contro il movimento nazionalista del Kuomintang per giungere alla conquista del potere e alla fondazione della Repubblica popolare nel 1949. Tale organizzazione, nata inizialmente quale movimento di guerriglia per la condotta della *guerra di popolo* maoista,¹⁶ si è nel tempo evoluta assumendo la connotazione di uno strumento militare convenzionale, al quale si è aggiunta nel prosieguo una limitata componente di dissuasione nucleare. Sotto il profilo dottrinale, le forze armate cinesi, caratterizzate da forte connotazione ideologica, grandi numeri, scarsa attitudine alla manovra e prevalenza dell'elemento umano sulle tecnologie, si sono rivolte a fronteggiare in epoche successive dapprima la minaccia rappresentata dalle residue forze nazionaliste di Taiwan, successivamente un'ipotetica invasione anfibia statunitense da Oriente, e infine una percepita minaccia terrestre sovietica da Occidente, quando la collaborazione tra le due principali potenze comuniste è venuta meno nel corso della Guerra fredda. Il tutto nel quadro di un concetto definito come *difesa attiva*.¹⁷

Dal punto di vista interno, a fronte dei sommovimenti di ordine politico generati dalle successive, caotiche trasformazioni del periodo maoista, la componente militare è riuscita a mantenere la propria coesione, rappresentando uno stabile punto di riferimento per il regime e per il paese in momenti di grande tensione.

¹⁶ G. Cuzzelli, "Da Saigon a Falluja: guerre di popolo e guerre insurrezionali", in M. Bressan e G. Cuzzelli, *op. cit.*, pp. 25-30.

¹⁷ M. Taylor Fravel, *Active Defense. China's Military Strategy since 1949*, Princeton, Princeton University Press, 2019, p. 57 e sgg.

In epoca successiva, sotto la spinta dell'evoluzione degli strumenti militari occidentali e dei loro successi nei Balcani e in Medio Oriente, a partire dalla reggenza di Deng Xiaoping la Cina ha avviato una serie di riforme finalizzate a disporre di forze in grado di condurre operazioni in ambienti tecnologicamente evoluti, senza peraltro indicare compiti ulteriormente definiti al di là della generica esigenza di difendere il territorio nazionale e di contribuire a mantenere la stabilità interna. Piazza Tienanmen *docet*.

L'evoluzione dei concetti di impiego delle forze

Una significativa svolta nella dottrina d'impiego si è venuta a manifestare a partire dall'avvento al potere di Xi Jinping nel 2012, per il tramite della pubblicazione di successivi Libri Bianchi della Difesa che indicano con grande chiarezza gli scopi dello strumento e gli obiettivi da perseguire. Ciò perché il possesso di un'adeguata capacità militare è ritenuto un aspetto fondamentale del processo di *ringiovanimento* perseguito da Xi, di cui si è fatto cenno in precedenza.¹⁸

Con la pubblicazione della *China's Military Strategy* nel 2015, infatti, si è inizialmente postulata la trasformazione delle forze armate nella direzione del dominio delle informazioni, del fuoco di precisione in profondità e delle operazioni interforze. Con ciò ponendosi in diretta correlazione con lo strumento militare statunitense, assunto a termine di paragone delle capacità da acquisire. Il baricentro dello sforzo, nel mentre, si è andato estendendo dalla tradizionale difesa dei litorali della madrepatria alla protezione delle principali linee di comunicazione marittime, ritenute essenziali per la sopravvivenza e il progresso economico del paese. Una decisa proiezione di potenza negli spazi oceanici, dunque, accompagnata da parallele iniziative in campo spaziale e cibernetico.

Un'ulteriore svolta è avvenuta nel 2019, con la pubblicazione della *China's Defence in the New Era*, sostanzialmente dedicata alla proiezione di potenza. In essa si postula infatti il ritorno del paese a un ruolo centrale negli affari mondiali, del quale le forze armate devono farsi interpreti promuovendo la sicurezza internazionale, la stabilità e la cooperazione sia con iniziative autonome sia nel concerto multilaterale, e si chiede nuovamente allo strumento militare di adattarsi alle trasformazioni del modo di combattere imposte dalle nuove tecnologie, senza tuttavia nascondere che molto rimane da fare per raggiungere tale traguardo. Viene infine posto l'accento sul problema dell'estero vicino, con particolare riferimento per la questione taiwanese – della quale si ribadisce l'appartenenza alla Repubblica popolare – e per il sostegno fornito dagli Stati Uniti ai paesi confinanti, che appare suscettibile di modificare l'equilibrio strategico della regione cinese meridionale e orientale. Per entrambe le questioni si evoca senza mezzi termini una risposta risoluta di tipo cinetico in caso di provocazioni. Come anticipato in sede di discussione degli intendimenti politici, vi è dunque anche un preciso riscontro dottrinale alla possibilità di uno scontro locale.

La citata produzione concettuale non trascura neppure il ruolo fondamentale rivestito dalle forze armate nel mantenimento dell'ordine interno per conto del Partito comunista, con ciò confermando l'assoluta subalternità al potere costituito. Si fa infatti esplicito riferimento alla salvaguardia della sicurezza *politica* del paese, al mantenimento della *stabilità* socio-economica, nonché alla *repressione* di qualunque spinta autonomista suscettibile di compromettere l'unità nazionale.

¹⁸ A. Benvenuti et al., "China's military power and foreign policy", in *China's Foreign Policy: The Emergence of a Great Power*, Abingdon, Routledge, 2022, pp. 139-55.

Il quadro delineato evidenzia tuttavia un'ampiezza di compiti che appare dilatata a un occhio attento. In sostanza si chiede alle forze armate di fare tutto: proteggere l'ordine interno, difendere il territorio nazionale, soffocare le autonomie nell'estero vicino, proiettare potenza per difendere le linee di comunicazione e, infine, contribuire alla sicurezza internazionale. Senza dimenticare la cooperazione. Vi è dunque da chiedersi se i compiti assegnati non siano sovradimensionati rispetto alle effettive capacità dello strumento.

Il ruolo della dissuasione nucleare

Un cenno merita infine la questione del potenziale nucleare del paese, il cui recente ampliamento è anch'esso all'ordine del giorno della comunità internazionale e la cui importanza nell'ambito dell'azione politico-militare di Pechino non può essere sottovalutata.

Dopo l'iniziale acquisizione dell'arma atomica con l'aiuto sovietico, in epoca maoista la Cina si è dotata di un circoscritto arsenale missilistico affidato a una componente dedicata delle forze armate, orientato a esercitare una capacità di dissuasione limitata, con finalità esclusivamente di ritorsione in caso di attacco; indirizzata all'epoca principalmente nei confronti della potenza comunista rivale, escludeva a priori l'ipotesi di un primo colpo, e aveva come solo scopo quello di innalzare enormemente il prezzo di un eventuale attacco terrestre di Mosca, senza alcuna velleità di entrare nella competizione strategica tra superpotenze. Tant'è che il paese, ancorché membro a pieno titolo del *club* nucleare, non ha partecipato alla trattativa internazionale per la riduzione degli arsenali dell'ultimo scorcio della Guerra fredda, e ha atteso sino al 1992 per aderire al Trattato di non proliferazione. Allo stesso tempo, l'autorità di impiego dell'arma nucleare non è mai stata condivisa dal potere politico con le gerarchie militari, mantenendone il controllo assoluto ai massimi livelli del Partito. In aggiunta, l'elaborazione dottrinale circa l'impiego dell'arma nucleare, ancorché chiarissima sotto il profilo delle intenzioni, non si è mai spinta oltre i concetti di difesa ravvicinata e contrattacco a breve raggio, mentre le capacità non sono mai andate oltre la sola componente missilistica terrestre a medio raggio.¹⁹

È tuttavia evidente che in un quadro generale di riaffermazione della centralità del paese nella sfera internazionale, e della conseguente necessità di conferire sostanza alle proprie aspirazioni, il possesso di un potenziale nucleare credibile diviene un requisito fondamentale per partecipare a pieno titolo al concerto delle potenze e al contempo consolidare in modo irrevocabile la propria autonomia strategica da qualunque ingerenza esterna. Potenziale nucleare che, per essere credibile, dev'essere all'altezza dei tempi. Ecco, dunque, l'esigenza sentita da Pechino – nonché annunciata pubblicamente da Xi Jinping e tradotta in concrete misure organizzative – non solo di aggiornare e incrementare in modo significativo la forza missilistica esistente, dandole una capacità intercontinentale, ma anche di costituire la triade tradizionale della dissuasione. Si va perciò affiancando alla componente fissa terrestre una componente mobile, si è completata la costruzione di alcuni sottomarini lanciamissili e si è avviata l'introduzione in servizio di armi ipersoniche a medio raggio con testata nucleare per sopperire alla mancanza di una componente aerea di profondità aggiornata. E, ancorché si tratti di un complesso di forze nemmeno paragonabile a quello statunitense e russo, esso consentirà alla Cina di esercitare una pressione ragguardevole sulla scena internazionale, non solo nel contesto regionale ma anche a livello globale.

¹⁹ Taylor Fravel (2019), pp. 236-69.

Il che non significa, tuttavia, che si voglia utilizzarlo. Ancorché sia evidente che la disponibilità di materiali maggiormente sofisticati implicherà un aggiornamento della dottrina di impiego, andando verosimilmente al di là della difesa ravvicinata, sotto il profilo degli intendimenti politici nulla appare per ora mutato. Il controllo dell'arma atomica rimane saldamente nelle mani del vertice politico, e per ora la Cina si riserva solo il diritto di rispondere a un attacco, ma non intende scatenarlo per prima; tuttavia, non intende essere associata a negoziati per la riduzione delle capacità, quali quelli suggeriti da Washington per sopperire al recente riarmo russo.

Lo stato dell'arte e gli aspetti evolutivi dello strumento

Il processo di modernizzazione delle forze e le difficoltà della trasformazione

Nel quadro complessivo del progresso del paese da compiersi entro il centenario del 2049, il vertice politico cinese ha fissato ambiziosi traguardi successivi di modernizzazione delle forze armate, che considerano le capacità statunitensi quali termini di riferimento. Tali traguardi investono gli aspetti ordinativi, di comando e controllo, di impiego delle forze, del personale e degli equipaggiamenti di tutte le forze armate, e comprendono un massiccio programma di acquisizioni di tecnologie, materiali e mezzi terrestri, aerei e navali. Su tale programma di acquisizioni si è concentrata nel recente periodo l'attenzione degli osservatori internazionali, soprattutto di parte statunitense, che hanno ripetutamente sottolineato il rischio che le capacità militari occidentali vengano sopravanzate nel medio-lungo termine da quelle cinesi.²⁰

Nondimeno, una valutazione prudente dei processi in atto evidenzia che la riforma sta incontrando non poche difficoltà, e che è piuttosto difficile che gli obiettivi preposti potranno essere raggiunti entro i tempi stabiliti. In buona sostanza, non sarà sufficiente una massiccia iniezione di materiali e armamenti sofisticati per ottenere uno strumento militare che nel breve termine sia all'altezza di quelli occidentali in termini di possibilità di impiego e, soprattutto, di successo sui campi di battaglia. All'hardware sofisticato si deve infatti associare un insieme di *soft skills* dei singoli, di capacità organizzative complessive dello strumento e di capacità tecnico-industriali del paese. Se l'insieme di queste qualità appare in qualche modo connaturato alle forze occidentali, lo stesso non si può dire per quelle cinesi. Alle quali, in aggiunta, può essere certamente riconosciuta la volontà di primeggiare sui campi di battaglia, ma non certo l'esperienza operativa e organizzativa per poterselo permettere, né tantomeno quell'autonomia decisionale che rappresenta la chiave di volta del successo nelle operazioni.

Più in particolare, lo strumento appare allo stato in sofferenza per quanto concerne la disponibilità di personale sufficientemente preparato, la professionalizzazione delle forze, l'assenza di una coerente dottrina d'impiego degli assetti, l'adozione di idonee procedure di comando e controllo, la condotta della manovra interforze e, infine, l'addestramento di singoli e formazioni.²¹

In sintesi, ai grandi numeri sia di uomini sia di mezzi non corrisponde – quantomeno per ora – altrettanta qualità.

²⁰ A. Benvenuti et al., *op.cit.*, 2022.

²¹ International Institute for Strategic Studies (IISS), "China's Military Modernisation", in *Strategic Survey 2022*, Abingdon, Routledge, 2022, pp. 53-64.

Le capacità delle forze e i condizionamenti al loro impiego

Nonostante le difficoltà incontrate nel processo di modernizzazione, il complesso di forze che la Repubblica popolare sta approntando è ragguardevole, ed è indubbio che già sin d'ora rappresenti una sfida significativa per chiunque si affacci nelle vicinanze. Il che riconduce a quanto sinora affermato circa la possibilità di iniziative avventate nei confronti dell'estero vicino, favorite eventualmente dall'elemento della sorpresa, garantito dalla vicinanza delle basi di partenza.

È ragionevole invece esprimere qualche dubbio circa le effettive capacità di proiezione di potenza a grande distanza, se non in contesti permissivi. Ciò in ragione di molteplici motivi, e indipendentemente dalla tipologia e dal numero di assetti disponibili. In primo luogo, per la sfavorevole congiuntura geostrategica, che vede – come già evidenziato – la prima catena di isole a ridosso della terraferma cinese controllata da nazioni avverse a Pechino. In secondo luogo, perché qualunque complesso di forze dovrebbe muovere dalla terraferma, con ciò esponendosi alla scoperta e alla reazione sin dalle basi di partenza. Da ultimo, perché gli Stati Uniti e i propri alleati mantengono un saldo controllo di tutti i passaggi obbligati per la manovra cinese. Anche in questo caso, dunque, solo la sorpresa – per esempio di un'offesa missilistica di precisione – potrebbe garantire un momentaneo successo. Successo peraltro di assai dubbia efficacia nel prosieguo, in ragione del completo dominio informativo esercitato dai potenziali avversari e della loro superiorità qualitativa.

In tale contesto, peraltro, corre l'obbligo di sottolineare nuovamente la grande prudenza sinora esercitata dai vertici di Pechino nel confronto a livello strategico, assolutamente consapevoli come sono delle reali possibilità del proprio strumento e perciò maggiormente orientati a forme non convenzionali o ibride di confronto.

È opportuno, infine, sottolineare due aspetti che vengono sovente trascurati in un esame sommario delle effettive capacità dello strumento militare cinese. Il primo è quello dei contenuti tecnologici, e il secondo riguarda l'aspetto economico. Sotto il profilo della tecnologia, non vi è nessuna certezza che alla prova dei fatti i materiali sofisticati di recente acquisizione, dai carri armati alle navi, dai missili agli aerei *stealth*, effettivamente funzionino. I precedenti locali non sono incoraggianti: la storia di altri paesi, anche recentissima, è piena di esempi del genere. Non si vede perché la Repubblica popolare debba fare eccezione. In secondo luogo, le crescenti difficoltà incontrate dall'economia cinese rappresentano un rischio per i bilanci militari. Secondo l'International Institute of Strategic Studies (IISS) di Londra, nel 2021 Pechino ha dedicato alla difesa 332 miliardi di dollari equivalenti. Una fetta significativa del bilancio dello stato, in un paese che a oggi si considera ancora in via di sviluppo. Al di là del fatto che nello stesso anno gli Stati Uniti ne hanno spesi 754, ovvero oltre il doppio, vi è da chiedersi quanto, nell'attuale congiuntura, il Partito potrà continuare a spendere per il riarmo prima di dover scegliere “tra burro e cannoni” per non perdere il consenso.

FIG.8 - PROFILO STRATEGICO-MILITARE DELL'ASIA ORIENTALE



Fonte:
dipartimento della Difesa USA

ISPI

Conclusioni

La Repubblica popolare ha deciso di consolidare l'unità nazionale e di ritrovare una posizione baricentrica nell'ambito dei rapporti internazionali, nel solco della tradizione imperiale cinese. Ciò al fine di tutelare i propri interessi politici ed economici in opposizione a quelle che ritiene le pretese egemoniche degli Stati Uniti, e nell'ottica di soffocare le velleità autonomistiche del proprio estero vicino. Nel complesso delle iniziative adottate a tal fine, si segnala il significativo incremento delle capacità militari, che sottende secondo molti osservatori a mire aggressive da parte di Pechino.

L'esame degli intendimenti sinora espressi e dei provvedimenti sinora adottati dal vertice comunista cinese avvalorano solo in parte tale tesi.

In linea generale, infatti, le iniziative nei confronti del rivale strategico vengono di preferenza indirizzate utilizzando mezzi non cinetici di tipo ibrido, tali da configurare un'offesa di tipo non tradizionale e asimmetrico. Ciò allo scopo evidente di non alzare il livello dello scontro, che

vedrebbe il paese soccombere. Appare infatti evidente l'assoluta consapevolezza da parte del livello politico delle effettive capacità del proprio strumento, che allo stato attuale non viene visto come in grado di reggere il confronto con l'avversario.

La postura nucleare tradizionalmente reattiva del paese comunque non è cambiata, anche se è stato avviato un potenziamento delle capacità che appare in linea con le maggiori ambizioni di autonomia strategica ed assertività sulla scena internazionale.

Diverso è il discorso per quanto riguarda le aree più prossime ai confini nazionali. In esse la Cina intende esercitare una presenza egemonica e soffocare ogni velleità di autonomia regionale. A tal fine esercita una costante pressione di tipo politico e militare e dichiara di essere pronta all'azione militare in caso di provocazioni. In tale contesto, il rischio di iniziative avventuristiche determinate da una sfortunata combinazione di arroganza, valutazioni errate, aspettative irrealistiche e risposte male interpretate appare alto.

Non va infine sottovalutato il ruolo esercitato dalle forze armate nel controllo dell'ordine interno, quale elemento integrale del potere comunista.

La dottrina più recente corrobora tali orientamenti generali. Nondimeno, essa assegna al comparto della difesa compiti così estesi da risultare difficilmente assolvibili nel loro insieme. Nel contempo prescrive un processo di modernizzazione a tappe forzate delle forze che sta incontrando obiettive difficoltà nella sua realizzazione.

In parallelo a tale processo di modernizzazione è in atto un massiccio sforzo di acquisizione di tecnologie, materiali e mezzi terrestri, aerei e navali.

Nondimeno, il possesso di tali risorse aggiuntive non è suscettibile di garantire di per sé il successo nelle operazioni, a meno che non sia accompagnato da una significativa evoluzione nei singoli comparti dello strumento. Le difficoltà sinora manifestate riguardano in particolare la disponibilità di personale sufficientemente preparato, la professionalizzazione delle forze, l'assenza di una coerente dottrina d'impiego degli assetti, l'adozione di idonee procedure di comando e controllo, la condotta della manovra interforze e, infine, l'addestramento di singoli e formazioni; permangono poi dubbi sull'effettiva qualità dei mezzi, dei materiali e delle tecnologie di nuova adozione.

A tali difficoltà di natura organizzativa si aggiunge, infine, l'incertezza circa la possibilità di mantenere in futuro le rilevanti quote di bilancio dedicate alla difesa, in un quadro complessivo di crescente sofferenza dell'economia cinese.

5. RELAZIONI ITALIA-CINA

5.1 La questione del rinnovo del memorandum sulla Belt and Road Initiative

Guido Alberto Casanova

Al centro del dibattito sulla politica estera italiana si è imposto negli ultimi mesi il tema del memorandum sulla Belt and Road Initiative (Bri), firmato nel marzo 2019 dal governo Conte I durante la visita ufficiale a Roma del presidente cinese Xi Jinping.¹ La questione è molto sensibile e in questi mesi il governo guidato da Giorgia Meloni, nonostante il chiaro posizionamento contrario della stessa premier, è rimasto cauto riguardo a un possibile rinnovo, che avverrebbe nel marzo 2024 (per la durata di altri cinque anni), salvo notifica formale da parte di uno dei due paesi. Notifica che, nel caso, dovrebbe arrivare alla controparte almeno tre mesi prima della scadenza. Ossia il governo, che ancora non si è espresso pubblicamente su quali siano le proprie intenzioni, ha tempo fino a fine dicembre di quest'anno per decidere se ritirarsi.

La firma del memorandum, intesa politica non vincolante sulla partecipazione italiana alla Bri, è stata un momento controverso per la politica estera italiana. L'Italia è stata infatti l'unico membro del G7 a partecipare all'iniziativa internazionale simbolo della Cina di Xi Jinping. Pur riconoscendo la carenza infrastrutturale sofferta da molti dei paesi dell'area euro-asiatica, gli USA si sono dimostrati diffidenti nei confronti della Bri spesso accusata di fornire un veicolo per le ambizioni espansioniste di Pechino.

Il contesto della firma e dell'ipotetico rinnovo

Per capire la strategia italiana sulla Bri, ci sono due ordini di considerazioni da fare: uno di tipo economico e l'altro di tipo politico.

Dal punto di vista economico, nel 2019 il governo italiano era alla ricerca di uno stimolo per rimettere in moto la crescita del Pil e il memorandum doveva essere un mezzo politico per catalizzare gli scambi tra i due paesi e gli investimenti cinesi in Italia.² Per certi versi, sebbene negli anni intercorsi da allora il costo politico di uno stretto legame con la Cina sia diventato insostenibile in Occidente, il governo è ancora oggi piuttosto attento al mercato cinese come possibile risorsa per le imprese italiane.

Politicamente, invece, la firma del memorandum si colloca in un quadro temporale caratterizzato da un lato dal raffreddamento dei rapporti transatlantici, dovuto alle tendenze unilateraliste e protezioniste del presidente statunitense Donald Trump, e dall'altro dall'ascesa al governo italiano

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

² F. Fasulo, "Il caso del Memorandum", ISPI, 16 giugno 2023.

di una coalizione formata da partiti con venature euroscettiche. Questo posizionamento ha aperto le porte al dialogo con paesi extra-europei che fino a quel momento non rientravano nel novero degli alleati tradizionali dell'Italia (come appunto la Cina). Il governo, mettendo sul piatto il proprio peso politico all'interno dell'Unione Europea e del G7, all'epoca riteneva di poter ricavare un vantaggio competitivo sui rivali europei tramite lo sviluppo di rapporti economici e commerciali con Pechino.³

Coi successivi cambi di governo e il radicale mutamento del contesto internazionale, sia le priorità della diplomazia italiana sia le condizioni politiche oggettive hanno subito profonde trasformazioni, rendendo oggi un rinnovo del memorandum politicamente sconveniente. L'accendersi del confronto tra Cina e Stati Uniti, il ritrovamento della solidarietà euro-statunitense con l'elezione di Joe Biden e lo scoppio della guerra in Ucraina sono fattori che hanno ricompattato in modo significativo l'Occidente dopo una fase di raffreddamento dei rapporti tra Europa e Stati Uniti. Questo mutamento delle dinamiche internazionali ha riordinato le priorità di politica estera degli ultimi governi, a partire da quello guidato dall'ex premier Mario Draghi. Il più esplicito e saldo posizionamento atlantista dell'Italia è stato quindi continuato dall'attuale governo presieduto da Meloni, la quale ha speso molto capitale politico per accreditarsi come leader occidentale affidabile⁴ nonostante le riserve che a livello internazionale molti avevano sulla coalizione di destra. Inoltre, in vista della presidenza italiana del G7 nel 2024, il rinnovo del memorandum sulla Bri potrebbe essere fonte di imbarazzo.

Oltretutto, il memorandum ha anche disatteso le aspettative dal punto di vista economico. Le esportazioni verso la Cina nel periodo 2019-22 hanno subito solo un modesto aumento pari al 27%, passando da 13 miliardi di euro nell'anno della firma a 16,4 miliardi l'anno scorso. Nello stesso periodo invece sono cresciute molto le esportazioni cinesi verso l'Italia (registrando un robusto +82%), che l'anno scorso ammontavano a 57,5 miliardi di euro rispetto ai 31,7 del 2019.⁵

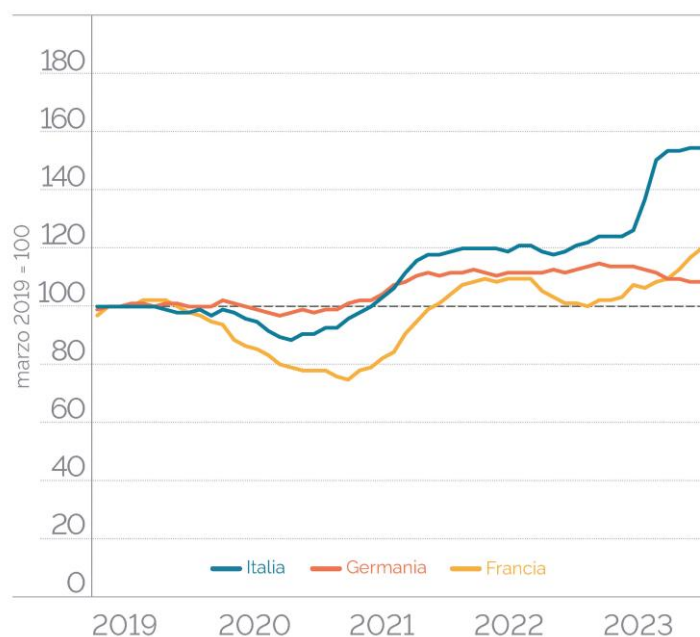
Anche dal punto di vista dei benefici rispetto agli altri principali paesi dell'UE, poi, non sembrano esserci stati risultati particolarmente positivi. Nello stesso periodo le esportazioni verso la Cina di Francia e Germania sono aumentate meno in percentuale rispetto a quelle italiane (registrando rispettivamente un +13% e un +11% tra il 2019 e il 2022), ma in termini assoluti rimangono ancora maggiori, con un valore dell'export verso la Cina che l'anno scorso arrivava a 23,7 miliardi di euro per Parigi e 106,9 miliardi per Berlino. Non sembra dunque che la firma del memorandum abbia dato all'Italia una posizione privilegiata nei rapporti commerciali con Pechino rispetto a Francia e Germania.

³ D. Sacks, "Why Is Italy Withdrawing From China's Belt and Road Initiative?", *CFR*, 3 agosto 2023.

⁴ G. Manca, "Italy's Bri Dilemma", *ISPI*, 23 luglio 2023.

⁵ "Italy gained little from Belt and Road deal with China - foreign minister", *Reuters*, 20 giugno 2023.

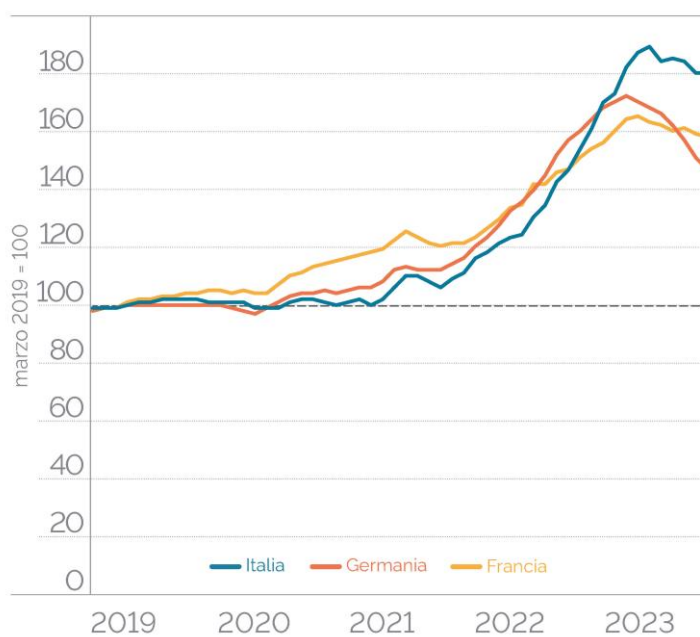
FIG. 9 - VARIAZIONE DELLE ESPORTAZIONI ITALIANE, FRANCESI E TEDESCHE VERSO LA CINA RISPETTO AL MOMENTO DELLA FIRMA DEL MEMORANDUM SULLA BRI (MEDIA MOBILE ANNUALE)



Fonte:
elaborazioni ISPI da Eurostat

ISPI

FIG.10 - VARIAZIONE DELLE IMPORTAZIONI ITALIANE, FRANCESI E TEDESCHE DALLA CINA RISPETTO AL MOMENTO DELLA FIRMA DEL MEMORANDUM SULLA BRI (MEDIA MOBILE ANNUALE)



Fonte:
elaborazioni ISPI da Eurostat

ISPI

L'Italia al bivio

Da mesi il governo ha separatamente espresso agli alleati la propria intenzione di non rinnovare il documento. Secondo quanto riportato dalla stampa, lo scorso maggio Meloni avrebbe anche rassicurato lo speaker della Camera dei Rappresentanti statunitense Kevin McCarthy durante la visita a Roma che il governo propende per non rinnovare il memorandum.⁶ Il tema della partecipazione italiana alla Bri è poi stato oggetto di discussione anche durante la visita di Meloni a Washington lo scorso luglio.⁷

L'ipotesi del ritiro italiano dal memorandum ha richiesto al governo italiano una manovra complicata a livello diplomatico, in cui si è dovuto mitigare il principio della solidarietà strategica tra alleati con un altro tipo di valutazioni. Gli Stati Uniti hanno ingaggiato ormai da anni un confronto multi-dimensionale con la Cina che coinvolge aspetti diplomatici, militari, economici, tecnologici, geostrategici, valoriali, d'intelligence e di soft power. Anche l'UE a partire dal 2019 ha cominciato a descrivere Pechino come un "rivale sistemico" e da allora la posizione di Bruxelles si è ulteriormente indurita. Eppure, per l'Italia la Cina rimane un partner economico importante e una gestione errata del ritiro dalla Bri potrebbe avere gravi ripercussioni sulle imprese italiane che sono legate alla Cina.

Come detto in un'intervista dal ministro della difesa Guido Crosetto, il tema è "tornare sui nostri passi senza danneggiare i rapporti".⁸ Il rischio per il governo, verso il quale è puntata l'attenzione internazionale, è quello che un eventuale ritiro italiano dalla Bri possa essere caricato di una valenza simbolica e, in quanto tale, strumentalizzato nel conflitto di narrazioni pubbliche in corso tra Cina e Stati Uniti.⁹ Se la decisione di non rinnovare il memorandum dovesse apparire come una completa retromarcia da parte dell'Italia, il messaggio veicolato dalla vicenda sarebbe probabilmente quello di un paese che, dopo aver aderito con una certa convinzione alla Bri nel 2019, ne era rimasto profondamente deluso, tanto da non rinnovare il memorandum.

Una completa retromarcia ci esporrebbe a rappresaglie volte ad ottenere il rinnovo del memorandum e poi a ritorsioni commerciali contro le imprese italiane. Si tratta di una tattica già impiegata in altri casi, per esempio nei confronti di Australia e Lituania: la prima per aver proposto nel 2020 un'indagine sulle origini del Covid che inevitabilmente avrebbe attirato pesanti critiche su Pechino, mentre la seconda è stata presa di mira nel 2021 per aver aperto un ufficio di rappresentanza taiwanese usando il termine "Taiwan" invece di "Taipei".

L'intenzione del governo è quindi quella di evitare che il ritiro dell'Italia dalla Bri possa offrire il fianco a ritorsioni di questo tipo, a cui pure ci sono state allusioni. Lo scorso giugno durante un'intervista l'ambasciatore cinese a Roma Jia Guide aveva detto che un eventuale ritiro avrebbe avuto una "ripercussione negativa" sulle prospettive di cooperazione.¹⁰ A sostegno del rinnovo, in

⁶ C. Albanese e A. Speciale, "Italy Intends to Exit China Belt and Road Pact as Ties Sour", *Bloomberg*, 9 maggio 2023.

⁷ A. Shalal e A. Amante, "China tops agenda as Biden meets Italy's Meloni in Washington", *Reuters*, 28 luglio 2023.

⁸ F. Verderami, "Il ministro Crosetto: «Fuori dalla via della Seta ma senza fare danni. Il Parlamento lavori di più»", *Il Corriere della Sera*, 30 luglio.

⁹ Vedasi l'articolo "Italy's BRI dilemma worsens as 'pressure from US, EU mounts'", apparso sul *Global Times* in data 31 luglio 2023, come esempio di contro-narrazione cinese al possibile ritiro dell'Italia dalla Bri.

¹⁰ D. Falcioni e A. Cangemi, "La versione di Pechino: intervista all'ambasciatore cinese su guerra in Ucraina, Taiwan e via della Seta", *Fanpage*, 23 giugno 2023.

quei mesi, era stato dispiegato un importante lavoro diplomatico da parte cinese: Wang Lutong (a capo del dipartimento per gli affari europei del ministero degli Esteri cinese) è arrivato a maggio a Roma per discutere della partecipazione italiana alla Bri coi funzionari della Farnesina,¹¹ mentre a giugno era stato il turno di Liu Jianchao (capo del dipartimento per le relazioni internazionali del Partito comunista cinese) a incontrare il ministro degli Esteri Antonio Tajani, il presidente del Senato Ignazio La Russa e l'ex premier Massimo D'Alema.¹² Liu ha poi incontrato un gruppo di imprenditori italiani a Milano, auspicando che il clima di "fiducia" tra i due paesi possa continuare: una fiducia che, sempre stando all'intervista dell'ambasciatore Jia, il memorandum contribuirebbe appunto a rafforzare.¹³

L'atteggiamento del governo italiano

Per evitare ritorsioni cinesi, il governo ha cercato di gestire il ritiro dal memorandum con estrema cautela, anche mantenendo pubblicamente una certa distinzione tra la decisione sulla Bri e le discussioni sulla Cina nei principali vertici tra paesi occidentali come il G7. Invece, il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha cercato un dialogo quanto più diretto possibile con la controparte per rassicurarla che un eventuale mancato rinnovo del memorandum non è da intendere come una decisione ostile verso la Cina e che l'Italia, in caso ritiro dalla Bri, vorrebbe mantenere un rapporto reciprocamente vantaggioso con Pechino.¹⁴ Questo messaggio è stato riferito in varie sedi sia dalla Presidente Meloni stessa, che ha incontrato il premier cinese Li Qiang ai margini del G20 indiano a settembre, sia dal Ministro degli Esteri e Vice Presidente del Consiglio Tajani, che pochi giorni prima si era recato in visita in Cina.¹⁵

Da mesi infatti il governo argomenta pubblicamente che è possibile mantenere buoni rapporti con la Cina a prescindere dal rinnovo del memorandum e che le relazioni con Pechino non possono venir definite esclusivamente dalla partecipazione alla Bri.¹⁶ A sostegno di questa linea, nelle ultime settimane si è parlato di rivitalizzare il Partenariato strategico globale siglato nel 2004 tra Pechino e Roma: ciò consisterebbe in un rilancio di un meccanismo di ampia collaborazione politica ed economica tra i due paesi, al di fuori però della controversa cornice concettuale della Bri.

Stando a quanto osservato fino a ora, si confida che la reazione cinese non sia negativa. Da questo punto di vista la visita di Tajani a Pechino a inizio settembre è stata un buon indicatore. Il Vice Presidente del Consiglio si è recato in Cina per una missione che, per toni e tempistiche, è apparsa come un tentativo di tranquillizzare la controparte cinese sulla non-ostilità delle intenzioni italiane riguardo al memorandum. Dopo aver presieduto l'undicesima seduta del Comitato intergovernativo Italia-Cina al fianco del Ministro degli Esteri cinese Wang Yi (uno strumento istituito nel 2004 proprio nel quadro del Partenariato strategico globale), Tajani e Wang hanno ribadito l'importanza di approfondire il Partenariato stesso.¹⁷

¹¹ G. Carrer, "Key Chinese diplomat visits Rome to discuss the Belt and Road", *Decode39*, 5 maggio 2023.

¹² "Senior China Diplomat Dispatched to Italy to Keep Nation in Belt and Road Initiative", *Bloomberg*, 30 giugno 2023.

¹³ G. Carrer, "Il mantra della fiducia. Così Pechino fa pressione sull'Italia", *Formiche*, 26 giugno 2023.

¹⁴ "G20, Meloni vede il premier cinese. E c'è l'addio alla Via della Seta", *Il Corriere della Sera*, 9 settembre 2023.

¹⁵ G. Modolo, "Tajani in Cina per riequilibrare la bilancia commerciale e preparare l'uscita soft dell'Italia dalla Via della Seta", *La Repubblica*, 4 settembre 2023.

¹⁶ "Italy PM says good ties with China possible without Belt and Road", *Reuters*, 28 maggio 2023.

¹⁷ G. Carrer, "Italia-Cina. No alla Via della Seta, sì al partenariato strategico", *Formiche*, 4 settembre 2023.

Riconfigurare il rapporto bilaterale in questa cornice di partner strategici sembra quindi essere una strada possibile per evitare ritorsioni cinesi a un mancato rinnovo del memorandum. Dal canto suo, in un'intervista rilasciata a settembre l'ambasciatore cinese Jia ha sottolineato che approfondendo il Partenariato i due paesi potranno sviluppare lo "spirito della via della seta", facendo riferimento al nome con cui inizialmente era stata lanciata la Bri nel 2013.¹⁸ Anche i media cinesi, che spesso veicolano un punto di vista vicino a quello di Pechino, stanno reagendo positivamente. Citando esperti quali Wang Yiwei della Renmin University, il *Global Times* ha espresso l'opinione che una possibile uscita italiana potrebbe avere un impatto non eccessivamente serio sui rapporti bilaterali.¹⁹

Resta però il problema della denuncia formale del memorandum. Secondo quanto riportato dalla stampa però il governo starebbe cercando un'intesa per lasciar decadere quest'obbligo, evitando così alla Cina di dover perdere la faccia con un ritiro formale dell'Italia da uno dei propri principali progetti di politica estera.

D'altronde, i preparativi in corso per la visita del presidente Sergio Mattarella a Pechino il prossimo anno (forse già a gennaio) lasciano intendere che nelle relazioni italo-cinesi non dovrebbero esserci scossoni tali da rendere un incontro di alto rango inopportuno. Si tratta di un segnale positivo, che a maggior ragione è rafforzato dalla generale ripresa delle visite di membri del governo italiano in Cina: la missione guidata dal ministro degli Esteri Tajani è stata quella di più alto livello da prima della pandemia, ma non è certo l'unica. A fine settembre è stato il turno della ministra del Turismo Daniela Santanché (a Macao per il Global Tourism Economy Forum, facendo tappa anche a Hong Kong e Shanghai), dove è stata accompagnata dalla direttrice dell'ente nazionale del Turismo e da alcuni imprenditori del settore.²⁰ Nei prossimi mesi invece sarà la ministra dell'Università e della Ricerca Anna Maria Bernini a visitare il paese. In questa fase la ripresa delle visite ufficiali è una tappa importante per rassicurare la controparte cinese sulla concretezza dell'impegno italiano a mantenere un solido rapporto economico e culturale, pur riformulando la cornice dei rapporti bilaterali da Bri a Partenariato strategico globale. La stessa Meloni dovrebbe recarsi entro fine anno in Cina, ma è verosimile che ciò accada solo dopo aver raggiunto un accordo sulla sorte del memorandum e ancora il governo non risulta aver preso una decisione definitiva.²¹

¹⁸ L. Lamperti, "L'ambasciatore cinese a Roma: 'Nel Partenariato strategico c'è lo spirito della Via della Seta'", *La Stampa*, 26 settembre 2023.

¹⁹ Chen Q., "Italian Foreign Minister visits China, a signal of 'seeking cooperation and dialogue'", *Global Times*, 3 settembre 2023.

²⁰ L.E. Maruzzelli, "Cina-Italia, Santanché: L'uscita dalla Via della Seta non avrà ripercussioni sul turismo", *Il Corriere della Sera*, 21 settembre 2023.

²¹ "Italian PM: Strong partnership with China more important than Belt and Road Initiative", *Reuters*, 11 settembre 2023.

Calendario dei principali appuntamenti internazionali

Ottobre

- Data precisa da definire, Terza edizione del Belt and Road Forum for International cooperation. È attesa la partecipazione dei rappresentanti di circa 90 paesi, tra cui il presidente russo Vladimir Putin.
- 5 ottobre, il Giappone dovrebbe rilasciare la seconda tranches di acque di Fukushima nel Pacifico.
- 14 ottobre, elezioni in Nuova Zelanda
- 23-26 ottobre, il primo ministro australiano Anthony Albanese in visita negli Stati Uniti.
- 28-29 ottobre, incontro dei ministri del Commercio del G7 in Giappone.
- Data da definire, Terzo Plenum del Comitato Centrale del Partito Comunista cinese.

Novembre

- 11-17 novembre, Asia Pacific Economic Cooperation (Apec) Economic Leaders' Meeting a San Francisco.
- 13-17 novembre, Asia-Pacific Climate Week in Malesia.

Dicembre

- 30 novembre-12 dicembre, COP28 a Dubai.
- Possibile incontro tra i leader di Cina, Corea del Sud e Giappone (ancora da confermare).

Gennaio 2024

- Potenziali elezioni in Pakistan.
- Elezioni in Bangladesh.
- Italia assume la presidenza del G7.
- Prima visita della Japan Business Federation (Keidanren) in Cina dopo la pandemia.
- 13 gennaio, elezioni presidenziali a Taiwan.

Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali

Tel. 06-6706.3666

Email: affari.internazionali@senato.it

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