

XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni
presso Assemblee internazionali

L'ASCESA DELLA CINA TRA EUROPA E STATI UNITI

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Maggio 2005



servizio affari
internazionali
del Senato



XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni
presso Assemblee internazionali

**L'ASCESA DELLA CINA TRA EUROPA E
STATI UNITI.**

*A cura di Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo
dell'Istituto Affari Internazionali*

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Maggio 2005

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini tel. 06 6706_2405

Segreteria

Simona Petrucci _2989
Angela Dell'Armi _3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai _2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio _3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli _2653

Laura E. Tabladini _3428

Monica Delli Priscoli _4707

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE)
fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Giovanni Baiocchi _2679

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza _3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti _2884

Antonella Usiello _4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Luigi Gianniti _2891

Consigliere

Davide A. Capuano _3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna _2359

Luca Briasco _3581

Viviana Di Felice _3761

Coadiutori parlamentari

Silvia Perrella _2873

Antonia Salera _3414

Glauco Chyaki Sesta _5232

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 233237384

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi _2482

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani _3418

Patrizia Mauracher _3397

Claudio Olmeda _3416

Cristina Sabatini _2571

Angela Scaramuzzi _3417

L'ascesa della Cina tra Europa e Stati Uniti

Lo studio che segue è articolato in tre parti.

La prima prende in esame la **politica estera della Repubblica popolare cinese**, concentrandosi in particolare sulle strategie e le iniziative più significative che Pechino sta sviluppando verso le aree vicine. Il quadro che ne emerge è quello di una nazione in ascesa, tesa ad accrescere la sua influenza regionale, che ha adottato, finora con un certo successo, un approccio cooperativo e orientato al multilateralismo. Tuttavia i rapporti con i maggiori attori internazionali dell'Asia orientale – gli Stati Uniti e il Giappone – restano difficili e non è escluso che i contrasti su Taiwan e la Corea del Nord provochino tensioni e crisi. Inoltre, il potere politico cinese rimane concentrato nelle mani del partito unico e ciò solleva più di un dubbio sulla capacità della leadership di conservare il controllo di una società in cui il fervore nazionalistico sta assumendo un peso crescente. Un eventuale rovescio in politica estera potrebbe pertanto ripercuotersi sugli equilibri tra Stato, partito e società.

La seconda parte ripercorre la più recente evoluzione dei **rapporti bilaterali fra Cina e Stati Uniti**, che, dopo aver attraversato alcuni periodi di tensione, hanno conosciuto, soprattutto in seguito all'undici settembre, una significativa ripresa. La cooperazione nella lotta al terrorismo e l'impegno per il contenimento del programma nucleare militare in Corea del Nord sono stati i due assi lungo i quali si è venuta sviluppando la collaborazione bilaterale dopo l'undici settembre. La definizione dello status di Taiwan costituisce la principale spina nel fianco nei rapporti dell'amministrazione Bush con Pechino. Se a Taipei dovessero prendere il sopravvento le spinte indipendentiste, gli Stati Uniti potrebbero trovarsi coinvolti in un conflitto dalle conseguenze imprevedibili. All'interno dell'amministrazione Bush si confrontano due scuole di pensiero sulla strategia da adottare con la Cina: "contenerla", con il rischio di entrarvi in conflitto o "asseccarla", favorendone l'integrazione con la comunità economica internazionale

Controverso rimane il fronte dei rapporti economici e commerciali, che pure si sono notevolmente intensificati negli ultimi anni. Le costanti violazioni cinesi dei diritti di proprietà intellettuale americani e l'ancoraggio del renminbi al dollaro, ritenuto dagli Usa una delle cause principali del forte deficit commerciale verso la Cina, rimangono le principali fonti di frizione bilaterale.

La terza parte analizza **le relazioni tra Unione Europea e Cina**, che negli ultimi anni hanno registrato un progressivo e costante approfondimento: da una cooperazione occasionale e per lo più limitata al campo economico, si è passati, infatti, a una relazione più strutturata ed allargata al versante politico, ossia quella che l'Ue chiama una "partnership strategica". Bruxelles e Pechino condividono una visione multilaterale delle relazioni internazionali, imperniata sul ruolo centrale delle Nazioni Unite, anche se poi nella realtà delle cose interpretano il multilateralismo in modi a volte contrastanti. Appare quindi prematuro, per il momento, parlare di "asse emergente" tra Unione Europea e Cina, anche se bisogna rilevare come su alcuni dossier Bruxelles tenda ad essere più vicina a Pechino che a Washington.

Al momento, le principali questioni aperte sul fronte dei rapporti sino-europei sono due: la possibile revoca dell'embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina, e le misure di difesa che Bruxelles sta prendendo al fine di evitare che l'apertura del mercato europeo ai prodotti tessili cinesi conduca ad una grave crisi del comparto tessile in Europa.

L'ascesa della Cina fra Europa e Stati Uniti

INDICE

Parte prima. La politica estera della Cina

di Riccardo Alcaro

1. Introduzione
2. Le priorità strategiche della Cina
 - 2.1. I capisaldi della “grande strategia” cinese
 - 2.2. I principi fondamentali della “grande strategia” cinese
 - 2.3. Gli obiettivi della “grande strategia” cinese
3. La proiezione della Cina nelle regioni limitrofe
 - 3.1. La spina nel fianco: Taiwan
 - 3.2. Il rebus del Nordest Asiatico
 - 3.3. La normalizzazione dei rapporti con l'India
 - 3.4. La crescente penetrazione nel Sudest Asiatico
 - 3.5. Il disegno cinese di una ‘sicurezza cooperativa’ in Asia Centrale
4. La Cina e il Sud del mondo: in cerca di petrolio e nuovi mercati
 - 4.1. La Cina e l'Iran: partner per necessità e convenienza
 - 4.2. La corsa all'Africa della Cina
 - 4.3. La Cina in America latina
5. Conclusioni

Parte seconda. Le relazioni tra la Cina e gli Stati Uniti

di Raffaello Matarazzo

1. Introduzione
2. La linea politica dell'amministrazione Bush
3. Il nodo Taiwan
 - 3.1. Le ragioni storiche del legame americano con l'isola
 - 3.2. La svolta politica del 2000
 - 3.3. I rischi di un conflitto per Taiwan
4. Corea del Nord e proliferazione nucleare
5. I nuovi scenari asiatici
 - 5.1. La competizione sino-americana nel Sudest Asiatico
 - 5.2. L'India e l'Asia Centrale
 - 5.3. Il delicato equilibrio con Russia e Giappone
6. Rapporti economici e commerciali
 - 6.1. Le polemiche sui diritti di proprietà intellettuale
 - 6.2. La controversia valutaria

6.3. Lo scontro sul tessile

7. I diritti umani

7.1. La repressione delle libertà politiche e religiose

7.2. La questione del Tibet

8. Conclusioni

Parte terza. Le relazioni tra la Cina e l'Unione Europea

di Michele Comelli

1. Introduzione

2. La *partnership* strategica Ue-Cina

3. Obiettivi delle relazioni Ue-Cina

3.1. La cooperazione Ue-Cina in relazione alla *governance* mondiale

3.2. Il dialogo sui diritti umani

3.3. Le relazioni economiche Ue-Cina

3.4. Il programma di cooperazione Ue-Cina

3.5. Promozione della visibilità dell'Ue in Cina

4. Principali questioni all'ordine del giorno

4.1. La questione della revoca dell'embargo sulla vendita delle armi

4.2. La questione del tessile

5. Conclusioni

L'ascesa della Cina tra Europa e Stati Uniti

Parte prima

La politica estera della Cina

di Riccardo Alcaro

1. Introduzione

Da quando Deng Xiaoping ha assunto la guida del paese, nel 1978, la Repubblica popolare cinese (Rpc) si è avviata lungo il cammino delle riforme interne e dell'apertura al resto del mondo. Tre generazioni di leader – dopo Deng è stata la volta di Jiang Zemin e ora di Hu Jintao – sono riuscite a condurre uno Stato demograficamente e territorialmente immenso e una società estremamente complessa e tecnologicamente arretrata verso un crescente benessere e un sempre più incisivo ruolo internazionale.

Lo sviluppo economico che la Cina ha realizzato negli ultimi venticinque anni non ha precedenti storici. All'attuale ritmo di crescita si può pronosticare l'ascesa a potenza globale nel volgere di due decenni. Secondo molti esperti di politica internazionale, la Cina è l'unico Stato in grado di sfidare, nel medio-lungo termine, la *leadership* mondiale degli Stati Uniti d'America, sia economicamente che militarmente. Pertanto, la trasformazione in corso in Cina rappresenta il fenomeno destinato ad avere il maggiore impatto sugli equilibri internazionali nei prossimi decenni.

L'emergere di una nuova potenza economica e militare è spesso stato un fattore di destabilizzazione dell'ordine internazionale da cui sono scaturiti conflitti e guerre. Non è facile prevedere se l'ascesa della Repubblica popolare cinese porterà a rivolgimenti politici di carattere rivoluzionario oppure ad una graduale e non violenta redistribuzione del potere a livello mondiale.

Questo studio si propone di dare una panoramica generale degli indirizzi di politica estera della Cina, concentrandosi prima sulle strategie di fondo perseguite da Pechino e poi sulle sue iniziative più significative, con particolare riguardo ai rapporti tra la Cina e le regioni limitrofe.

2. Le priorità strategiche della Cina

2.1. I capisaldi della "grande strategia" cinese

Nel corso degli ultimi due decenni e mezzo la *leadership* cinese è riuscita a promuovere uno sviluppo economico accelerato, a mantenere l'ordine e la sicurezza interni e a rafforzare l'apparato militare. Pilotando la crescita economica su un binario completamente distinto da quello delle riforme politiche, la dirigenza del Partito comunista cinese (Pcc) ha saputo mantenere il controllo dello Stato e ha preservato il sistema di governo da ogni cambiamento esogeno di tipo rivoluzionario. La trasformazione del sistema economico cinese ha originato movimenti tettonici nella società – come la sua progressiva industrializzazione/urbanizzazione – che il Partito comunista è stato in grado di contenere ed orientare. L'emergere degli interessi privati che si accompagna strutturalmente alla creazione di grandi poli di ricchezza non ha dato vita finora a dinamiche sociali disaggreganti, almeno non in misura tale da destabilizzare il regime del partito unico. Questo è avvenuto anche perché gli interessi di quella parte della società che si è più avvantaggiata della crescita economica in

termini di ricchezza e di prestigio sociale trovano una certa rappresentanza nei quadri del Pcc. A queste grandi masse, prevalentemente urbane e quindi politicamente più irrequiete, il Partito/governo ha saputo finora garantire un crescente benessere attraverso la crescita economica, e la pace attraverso un'apertura verso il mondo esterno improntata alla cooperazione e alla ricerca della stabilità. La promessa di pace e benessere, si può dire, incide nella sensibilità politica della popolazione più in profondità della promessa di libertà. Il ricordo del massacro di Piazza Tienanmen del giugno 1989 conserva per gli osservatori occidentali una forte valenza simbolica e suscita ancora sdegno e diffidenza, ma non ha generato in Cina movimenti di resistenza politica tali da incidere sull'equilibrio tra lo Stato e la società¹.

La Cina ha così evitato finora le deficienze strutturali del sistema politico-economico dell'Unione Sovietica. Una disintegrazione dell'apparato statale cinese analogo a quello verificatosi in Urss non appare probabile, pur essendovi alcuni fattori di crisi potenziale di cui si dirà più avanti. Anche se non mancano i dubbi sulla capacità del Pcc di mantenere il controllo dello Stato in un periodo di così radicali trasformazioni sociali, la quasi totalità degli osservatori considera la Repubblica popolare uno Stato destinato a un'ulteriore ascesa.

La dirigenza del Pcc è cosciente che questo alimenta le preoccupazioni di sicurezza dei paesi vicini e allarma gli Stati Uniti, che sono la potenza egemone dell'area del Pacifico occidentale. L'obiettivo strategico fondamentale della Cina è promuovere uno sviluppo indisturbato, 'discreto', del suo immenso potenziale. La Cina è oggi sotto gli occhi di tutto il mondo e i media la rappresentano come una sfida alla supremazia economica, tecnologica e militare dell'Occidente. A Pechino, però, la crescente forza dello Stato e dell'economia cinesi sono considerati una fase certo particolarmente felice, ma pur sempre 'di lancio'. La Rpc oggi può fare affidamento su un Pil di poco superiore ai 1.400 miliardi di dollari, più o meno quello dell'Italia (il Pil degli Usa si aggira attorno agli 11.000), con una popolazione però venti volte superiore a quella italiana. Il Pil pro capite non supera i mille dollari, trentasette volte inferiore a quello americano.

L'ex presidente della Rpc e segretario generale del Pcc, Jiang Zemin, si è riferito ai primi venti anni del XXI secolo come a un periodo di "grandi opportunità strategiche", volendo con ciò indicare che la Cina non cerca di affermare il suo potere di oggi, quanto di impedire che vengano minate le basi del suo potere di domani.

Il più immediato ostacolo al perseguimento di questo scopo è rappresentato dalla possibilità che i paesi vicini alla Cina, timorosi delle conseguenze della sua espansione commerciale e politica, formino una specie di "coalizione di contenimento" delle sue aspirazioni che faccia perno sul potere degli Stati Uniti. Secondo gli esperti dell'International Institute for Strategic Studies (Iiss), la "grande strategia" della Rpc implica una vasta gamma di politiche, coordinate tra loro, volte ad impedire uno sviluppo del genere e a cementare le basi della prosperità futura della Cina².

2.2. I principi fondamentali della "grande strategia" cinese

Negli ultimi anni, ed in particolare a partire dall'avvicendamento tra Jiang Zemin e Hu Jintao (2002) alla presidenza della Repubblica e alla segreteria generale del Pcc, la dirigenza del Partito – e quindi dello Stato – si è adoperata in un'intensa attività diplomatica di coinvolgimento, cooperazione e distensione nei confronti degli attori regionali e globali i cui interessi possono trovarsi in contrasto con l'espansione

¹ Cfr. Jacques deLisle, *Fifteen Years After Tiananmen: Persistence, Memory and Change in China*, Foreign Policy Research Institute, 4 giugno 2004, url: www.fpri.org/enotes/20040604.asia.delisle.tiananmen15.html.

² Iiss, "China's Grand Strategy", *Strategic Comments*, vol. 10, n. 9, novembre 2004.

dell'economia e dell'influenza politica cinesi. La Cina si è sforzata di risolvere le numerose questioni pendenti con buona parte degli Stati alla sua periferia adottando un atteggiamento favorevole al compromesso e al dialogo. Conformemente con le linee-guida di questo approccio, ha favorito la creazione di numerosi forum multilaterali nei quali può giocare un ruolo decisivo, dato il notevole peso specifico della sua economia in espansione e l'enorme potenziale che tutti gli attori dell'area le riconoscono³.

Sviluppare relazioni di buon vicinato è stata così una delle priorità della politica estera cinese. In questo modo Pechino punta ad assottigliare il margine di possibilità della formazione di una "coalizione di contenimento" regionale anti-cinese. Oltre all'*appeal* del suo deciso orientamento multilaterale, la Cina ha a disposizione il grande strumento di pressione rappresentato dalla crescente forza della sua economia. L'espansione commerciale cinese, infatti, ha dato un enorme impulso al volume dei traffici in Asia orientale ed è al centro del processo di forte integrazione che sta caratterizzando le economie di quella macro-regione. La crescente penetrazione commerciale cinese nei paesi dell'area comporta un graduale aumento della dipendenza dell'economie di quei paesi, e quindi dei loro governi, dalla volontà politica di Pechino. Sebbene questo processo non sia uni-direzionale – poiché la dipendenza è in realtà reciproca – la semplice preponderanza quantitativa dell'economia cinese e il suo potenziale ancora inespresso mette Pechino in una condizione di vantaggio.

La Cina ha adottato un atteggiamento egualmente conciliante nei confronti dei cosiddetti attori globali. Naturalmente, il grado di accondiscendenza agli interessi delle grandi potenze varia a seconda delle questioni all'ordine del giorno, ma in generale Pechino punta a sviluppare rapporti amichevoli, o comunque non ostili, nei confronti della Russia, dell'Unione Europea e degli Stati Uniti. In particolare, nei confronti degli Stati Uniti – un rivale politico diretto nel Pacifico occidentale e una potenziale minaccia militare a causa della questione di Taiwan – Pechino si è sforzata di modulare il suo atteggiamento nelle forme di una costante ricerca di *appeasement*.

Nello stesso tempo, comunque, la dirigenza cinese si è adoperata per forgiare relazioni amichevoli con paesi lontani (in Medio Oriente, Africa, America latina, con l'Europa stessa), con l'intento di creare le condizioni per future alleanze o partenariati strategici e di prevenire un rapido affiancamento di questi paesi agli Usa in casi di frizioni o confronti internazionali. Le frizioni che si sono venute a creare tra gli Stati Uniti e l'Ue a proposito della prospettata revoca dell'embargo europeo sulla vendita di armi alla Cina danno l'idea dell'influenza che Pechino può esercitare (cfr. Comelli, § 4.1). Del resto, il peso della Rpc nelle decisioni dei governi europei non si spiega solo con l'abilità diplomatica cinese: l'Ue oggi è il principale partner commerciale della Cina (cfr. Comelli, § 3.3).

Mantenere buoni rapporti con il vicinato, con le grandi potenze e con altri paesi del mondo non corrisponde soltanto all'esigenza di evitare scontri diplomatici (o peggio) di nessuna utilità, ma rispecchia anche il bisogno della Cina di assicurarsi un accesso stabile e sicuro a risorse naturali primarie, prima fra tutte il petrolio, di cui è un'affamatissima consumatrice.

Come strumento di legittimazione e forma di rassicurazione internazionali, Pechino ha anche avviato una campagna di *public diplomacy* per promuovere nel mondo un'immagine non aggressiva e anzi attraente della sua cultura, attivando centri di ricerca, incoraggiando gli scambi culturali e un più ampio dibattito sui modi di dialogare e collaborare non solo a livello governativo, ma anche a quello della società civile.

³ Cfr. David Shambaugh, "China Engages Asia. Reshaping the Regional Order", *International Security*, vol. 39, n. 3 (inverno 2004/05), pp. 64-99.

Per un breve periodo, tra il novembre 2003 e l'aprile 2004, il governo cinese ha tentato di raccogliere l'insieme di queste direzioni geostrategiche sotto la formula dell'"ascesa pacifica" (*heping jueqi*). L'argomento centrale a cui questo slogan diplomatico rimanda è che l'interconnessione economica del mondo globalizzato rende controproducenti le tendenze aggressive per le potenze in rapida espansione, come dimostrano i casi della Germania nella seconda metà dell'Ottocento e del Giappone nella prima parte del Novecento. La Cina avrebbe pertanto scelto un'altra strada, quella appunto dell'"ascesa pacifica".

In seguito, i vertici del Pcc hanno rinunciato alla retorica dell'"ascesa pacifica" per ragioni che agli osservatori restano celate dietro l'impenetrabile muro che circonda le decisioni interne del Partito. Alcuni hanno parlato di un contrasto tra la vecchia dirigenza che ruota attorno a Jiang (contraria all'uso dell'espressione) e la nuova che fa capo a Hu (favorevole). Il fatto però che nel settembre 2004 Hu sia succeduto a Jiang anche alla guida della Commissione militare centrale (Cmc) – il che gli conferisce il controllo formale sulle Forze armate – rafforza l'opinione di chi non crede a un contrasto ai vertici del Pcc. Dopotutto, nonostante l'espressione "ascesa pacifica" sia stata abbandonata, il lessico diplomatico cinese continua a promuovere l'idea di uno "sviluppo pacifico" o di una "coesistenza pacifica" tra la Cina e i suoi vicini e potenziali rivali. Bisogna anche tenere a mente che il concetto di *heping jueqi* è stato inteso e promosso a fini propagandistici per rassicurare il mondo che in Estremo Oriente non stia sorgendo una nuova potenza espansionistica. Il fatto che l'"ascesa pacifica" della Cina sia ora un'espressione fuori moda potrebbe essere testimonianza non tanto di un dissenso sugli indirizzi di politica estera, quanto di un voluto mutamento di accento della dirigenza comunista. Questa punta a modulare l'immagine della Cina all'estero in modo a lei favorevole, ma non al punto da non risultare credibile. L'abbandono della formula *heping jueqi*, pertanto, non necessariamente coincide con un cambiamento negli indirizzi generali di politica estera della Repubblica popolare⁴.

2.3. Gli obiettivi della "grande strategia" cinese

Il fine principale della "grande strategia" cinese è, da una parte, mantenere la crescita economica e incrementare la prosperità sociale e, dall'altra, assicurarsi in futuro un posto di primo piano sulla scena internazionale da spartire con, o da contendere a, gli Stati Uniti.

La spettacolare crescita economica ed industriale di cui la Cina sta oggi facendo esperienza e che ne alimenta i sogni di grandezza non potrà essere sostenuta in mancanza di un'adeguata disponibilità energetica. Si capisce pertanto che l'accesso diretto alle fonti petrolifere e di gas naturale rappresenta un interesse nazionale di vitale importanza.

La Cina ha un altrettanto assoluto bisogno di potenziare i flussi commerciali e di investimento che l'attraversano sia in entrata che in uscita. La stabilità dell'area del suo vicinato è una condizione essenziale perché questo processo non subisca intoppi o arresti.

Le priorità di politica estera che ne conseguono sono essenzialmente tre: a) creare un ambiente regionale favorevole alla Cina; b) allacciare buoni rapporti con le principali potenze regionali e globali; c) assicurarsi gli approvvigionamenti di materie prime, in particolar modo di petrolio e gas naturale.

⁴ Per quanto riguarda l'uso dell'espressione "ascesa pacifica", cfr. Robert L. Suettinger, "The Rise and Descent of 'Peaceful Rise'", *China Leadership Monitor*, n. 12, autunno 2004. Per ciò che concerne le trame di partito dietro l'avvicendamento alla guida della Cmc, cfr. Iiss, "China's military leadership", *Strategic Comments*, vol. 10, n. 7, settembre 2004.

3. La proiezione della Cina nelle regioni limitrofe

La Cina modella le sue politiche verso le diverse sub-regioni che la circondano a seconda della specificità della situazione politica, economica, del livello dei suoi interessi coinvolti, della presenza di altri interessi in grado di contenere i propri, ecc..

In *Asia Centrale* le preoccupazioni cinesi sono essenzialmente legate alla sicurezza, tra cui spicca la possibile penetrazione in Cina del fenomeno terroristico internazionale; in quest'area Pechino giudica particolarmente importante trovare intese di collaborazione con la Russia. Nel *Sudest Asiatico*, una regione particolarmente dinamica e con ampie differenze di ricchezza e di orientamento politico tra i paesi che ne fanno parte, la Cina sta tentando di assumere un ruolo di guida. Nell'*Asia del Sud*, la Cina ha interesse a mantenere i tradizionali buoni rapporti con il Pakistan e a eliminare i principali elementi di frizione con l'India. Nel *Nordest* asiatico, la cui agenda è dominata al momento dal programma nucleare militare nord-coreano, la posizione della Cina varia a seconda del paese di riferimento: mentre è orientata a mediare tra la Corea del Nord e gli Usa e ad approfondire i legami di cooperazione con la Corea del Sud, incontra molte difficoltà a trovare un accomodamento soddisfacente con il Giappone, rispetto al quale la consistenza della "grande strategia" cinese appare più tenue.

In ognuna di queste sub-regioni la Cina deve confrontarsi con la presenza degli interessi americani. Anche in questo caso, però, Pechino tenta di mantenere un profilo basso per evitare di allarmare gli Usa.

Dovunque, quindi, la Cina sembra alla ricerca di un rapporto amichevole o comunque non ostile e mostra disponibilità al compromesso. L'unica eccezione, peraltro parziale, è la questione relativa a *Taiwan*, l'isola di fatto indipendente ma che Pechino considera parte del territorio nazionale, e che per questo motivo viene qui trattata a parte.

3.1. La spina nel fianco: Taiwan

Oggi, l'obiettivo principale della dirigenza cinese rispetto all'"isola ribelle" di Taiwan, dove nel 1949 si è costituita la Repubblica di Cina sotto la guida dei nazionalisti di Chiang Kai-shek, è trovare una soluzione che mantenga intatto il prestigio della Rpc. Quello che interessa alla Cina non è acquisire il controllo diretto del territorio (di cui è priva dalla conquista dell'isola da parte del Giappone imperiale, nel 1895), ma scongiurare la sua secessione formale.

Il piano che trova a Pechino maggiori consensi e che si basa sul principio detto della "One China" prevede la riunificazione dell'isola alla terraferma sotto un'unica sovranità statale e il riconoscimento della piena autonomia operativa del governo di Taipei per quanto riguarda gli affari interni.

Poiché l'impiego delle forze armate sul proprio territorio nazionale costituisce elemento essenziale della sovranità di uno Stato, la Cina rifiuta di rinunciare, in linea di principio, all'uso della forza sull'isola. Tuttavia l'opzione di gran lunga migliore per la dirigenza del Pcc è una risoluzione pacifica e concordata della disputa, a cui partecipino come parte attiva anche gli americani. Realisticamente, quindi, Pechino tenterà di avviare un negoziato, che potrebbe durare anche venti o trent'anni, volto ad eliminare da una parte le paure di un'invasione cinese dell'isola, dall'altra i timori di una dichiarazione di indipendenza unilaterale da parte di Taipei. La "legge anti-secessione", varata nel marzo 2005 dal Congresso nazionale del Popolo, l'autorità legislativa della Rpc, è esplicitamente costruita su queste basi: essa autorizza l'uso di mezzi "non pacifici" per contrastare l'unilateralismo separatista taiwanese, ma riafferma l'impegno della Rpc a trovare una soluzione pacifica e negoziata.

Il maggiore pericolo per la realizzazione della strategia pragmatica di Pechino non viene dagli Stati Uniti, che non ambiscono affatto a confrontarsi militarmente con

la Rpc, quanto dal governo di Taiwan. Se a Taipei dovesse prevalere la linea intransigente degli indipendentisti, la Cina e gli Usa si potrebbero trovare loro malgrado coinvolti in uno scontro militare (cfr. Matarazzo, § 3.2.).

Il presidente taiwanese Chen Shui-bian, eletto per la prima volta nel 2000, è una costante fonte di apprensione per i cinesi. Il partito di Chen, il Democratic Progressive Party (Dpp), è apertamente a favore dell'indipendenza di Taiwan, in contrasto con la linea di adesione al principio della *One China*, a cui anche il governo taiwanese si era convertito a partire dall'inizio degli anni novanta (pur dissentendo con Pechino sui modi di interpretarlo).

Chen ha allarmato le autorità cinesi anche per la sua intenzione di celebrare, in occasione delle presidenziali del marzo 2004, due referendum di sapore separatista (uno sulla difesa missilistica del paese e l'altro su un negoziato per garantire la "pace e la stabilità" tra l'isola e la terraferma). La proposta ha suscitato le proteste di Pechino, nonché la preoccupazione della Casa Bianca. Nel dicembre 2003 il presidente Bush ha pubblicamente manifestato la sua disapprovazione dei referendum e dichiarato la sua opposizione ad ogni decisione unilaterale – sia da parte taiwanese che cinese – che muti lo status quo. La posizione ufficiale dell'amministrazione Bush resta dunque quella tradizionale: gli Usa "non sostengono" l'indipendenza di Taiwan.

Alle elezioni di marzo 2004 Chen, con sommo scorno di Pechino, ha ottenuto un secondo mandato presidenziale, ma l'esito dei referendum è stato dichiarato nullo per il mancato raggiungimento del quorum.

Agli occhi degli osservatori internazionali, il 2004 è stato un anno nero per le relazioni tra l'isola e la terraferma. Un miglioramento si è registrato solo a partire dalla fine dell'anno. A dicembre 2004, infatti, le elezioni legislative hanno sorprendentemente premiato la coalizione di opposizione, formata dai conservatori del Kuomintang (Kmt) e dal People First Party (Pfp), che hanno conservato la maggioranza. La sconfitta della coalizione di Chen, formata dal Dpp e dall'ultra-indipendentista Taiwan Solidarity Union (Tsu), pregiudica la possibilità che il presidente introduca misure radicali di orientamento separatista nella revisione costituzionale destinata a concludersi nel 2008⁵.

Gli esperti sono concordi nel ritenere che sulla sconfitta di Chen alle legislative del 2004 abbia pesato la dichiarata insoddisfazione della Casa Bianca verso la piattaforma politica della sua coalizione. Ciò nonostante, Washington non ha rinunciato alle forniture militari al governo di Taipei e ad un incremento nel livello di cooperazione militare.

Lo stato delle relazioni sino-taiwanesi è ora incerto. Da una parte, il governo di Pechino si rifiuta di trattare direttamente con Chen e appoggia espressamente l'opposizione (questa primavera rappresentanti del Kuomintang sono stati ricevuti per la prima volta a Pechino). In aggiunta, il varo della legge anti-secessione ha dato più concretezza alle minacce di uso della forza. Dall'altra parte, però, le tensioni non hanno impedito che, in occasione del Nuovo Anno cinese, abitanti dell'isola e della terraferma abbiano potuto attraversare lo Stretto in entrambe le direzioni grazie a una serie di voli charter non-stop.

I vertici del Pcc non hanno molte opzioni alternative alla combinazione di minacce e incentivi. La questione di Taiwan non ha tanto a che vedere con la sovranità e l'unità nazionali, quanto con la legittimità di chi detiene il potere nel Pcc. Nessun leader

⁵ La revisione costituzionale è stata affidata ad un organo elettivo ad hoc, l'Assemblea nazionale. Le elezioni, svoltesi di recente, hanno dato la vittoria alla coalizione di Chen. Tuttavia, un'affluenza bassissima (attorno al 23%) e il fatto che il testo costituzionale rivisto debba passare per l'approvazione referendaria del 50% degli *aventi diritto* più uno, fa ritenere gli esperti che Chen non abbia i margini di manovra necessari per una revisione in senso indipendentista della costituzione.

di partito può conservare il potere dopo aver fatto marcia indietro sulla questione taiwanese. L'opinione pubblica cinese, inoltre, sembra fortemente contraria alla secessione formale dell'isola. Il nazionalismo delle nuove masse urbane, come si diceva poc'anzi, rappresenta un rischio reale per la solidità del controllo del Pcc sull'apparato statale. Il varo della legge anti-secessione si spiega anche con la necessità per la *leadership* di mantenere la compatibilità tra l'impeto nazionalista della popolazione e la posizione ufficiale del governo. La questione di Taiwan è quindi uno dei fattori che potrebbe mettere in crisi la grande strategia cinese che si è cercato di delineare all'inizio di questo testo.

In aggiunta, alcuni ambienti politici e militari cinesi sono convinti che Washington, in realtà, incoraggi il governo di Taipei a dichiararsi formalmente indipendente. Alcuni pertanto ritengono inevitabile lo scontro militare, e sono persuasi che la Cina possa sconfiggere Taiwan prima che gli Usa entrino in gioco. Il Dipartimento della Difesa Usa, di recente, ha manifestato qualche preoccupazione per la crescita delle spese militari cinesi (il budget ufficiale si aggira attorno ai 22 miliardi di dollari, con un aumento in termini reali di circa il dieci per cento l'anno dal 1996 al 2002, ma secondo alcune stime sarebbe di molto superiore), sebbene ritenga che difficilmente l'Esercito di liberazione popolare (Elp) della Rpc possa raggiungere i livelli di qualità degli armamenti del mondo occidentale prima di dieci anni (e anche in questo caso, in modo irregolare). Resta però il dato di fatto che la posizione geografica di Taiwan, così vicina alla terraferma, combinata con l'incremento delle capacità strategiche, logistiche e di armamenti dell'Elp potrebbe effettivamente impedire una efficace risposta militare da parte degli Usa⁶.

3.2. *Il rebus del Nordest Asiatico*

La dirigenza del Pcc non è stata in grado di replicare nei confronti dei paesi del Nordest Asiatico – le due Coree e il Giappone – i buoni risultati colti nelle altre aree limitrofe. Fra i tre Stati della regione non c'è la relativa omogeneità di condizioni interne o di indirizzi di politica estera che invece sono riscontrabili, come si vedrà, in Asia Centrale e in parte tra i paesi del Sudest Asiatico. Né le priorità internazionali di questi paesi si incontrano con quelle cinesi con la stessa facilità con cui queste ultime si sposano con gli interessi per la sicurezza e la stabilità di Russia e India. La mancanza di un'istituzione multilaterale di coordinamento e dialogo, quali invece esistono sia nell'Asia sud-orientale che in Asia Centrale, rende inoltre il Nordest Asiatico più esposto al rischio di crisi destabilizzanti.

Le ragioni di questa potenziale instabilità sono molte. In primo luogo, il programma nucleare militare della Corea del Nord – probabilmente il paese più isolato del mondo dopo la fine dei Taliban in Afghanistan – costituisce una grave minaccia alla sicurezza globale, non solo regionale. In secondo luogo, né in Cina né in Giappone si è arrivati a chiarire le condizioni per una convivenza pacifica e anzi cooperativa tra le due potenze; il Giappone è in grado, per storia, capacità economiche e potenzialità militari,

⁶ Per le relazioni tra Taiwan e la Rpc cfr. Robert L. Suettinger, "China's Foreign Policy Leadership: Testing Time", *China Leadership Monitor* n. 9, inverno 2004, e "Leadership Policy toward Taiwan and the United States in the Wake of Chen Shui-bian's Reelection", *China Leadership Monitor* n. 11, estate 2004; Thomas J. Christensen, "Taiwan's Legislative Yuan Elections and Cross-Strait Security Relations: Reduced Tensions and Remaining Challenges", *China Leadership Monitor* n. 13, inverno 2005; Michael D. Swine, "Trouble in Taiwan", *Foreign Affairs*, vol. 83, n. 2, marzo/aprile 2004; Kenneth Lieberthal, "Preventing a War Over Taiwan", *Foreign Affairs*, vol. 84, n. 2, marzo/aprile 2005; Kay Möller, "Spaltet China Taiwan?", *SWP-Aktuell* 16, aprile 2005; Joseph Nitti, "La legge cinese contro la secessione di Taiwan", *Lettera diplomatica*, n. 927, a. XXXVII, 30 marzo 2005. Per i rapporti militari, cfr. il Rapporto per l'anno fiscale 2004 del Dipartimento della Difesa Usa, *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China*, url: www.defenselink.mil/pubs/d20040528PRC.pdf.

di far fronte alla crescita cinese. Infine, gli sviluppi della questione di Taiwan hanno un impatto diretto su paesi come la Corea del Sud e il Giappone, che hanno un'alleanza militare con gli Stati Uniti.

Sul piano economico e commerciale, l'area nord-orientale dell'Asia, a cui è opportuno aggiungere da questo punto di vista anche Taiwan, è florida, vitale, dinamica, anche se la Corea del Nord non partecipa in nessun modo agli scambi commerciali che arricchiscono i suoi vicini.

La Cina, anche se è un modestissimo investitore, è uno dei principali beneficiari di investimenti esteri diretti del mondo. Nel 2003 il 55 per cento delle esportazioni e il 56 per cento delle importazioni cinesi è stato originato da imprese locali finanziate da investitori stranieri. Si tratta di un fenomeno diffusissimo in Cina, ed è probabilmente il vero motore della sua strabiliante crescita. Una parte rilevante dei capitali esteri investiti nei mercati cinesi viene dal Giappone, dalla Corea del Sud e da Taiwan.

Sul piano degli scambi commerciali la Cina ha già conquistato la *leadership* dell'area, soppiantando gli americani. Dappertutto le esportazioni cinesi sono in crescita, mentre quelle americane sono statiche o in calo. La Cina ha dato un forte impulso all'integrazione economica dell'area, favorendo fra l'altro la ripresa dell'economia giapponese, stagnante da un decennio e più. L'economia cinese, come già in molti altri casi, si avvantaggia della complementarità che è in grado di offrire: essa fornisce la piattaforma manifatturiera e la manodopera a basso costo, mentre gli altri paesi mettono a disposizione capitali, tecnologie, competenze di gestione ed *expertise*. Sebbene non sia giunta ai livelli dell'Unione Europea o della Nafta, l'integrazione economica dell'Asia nord-orientale ha ampi margini di crescita⁷.

Sul piano diplomatico, come si accennava poc'anzi, lo scenario è ben più complesso. I rapporti bilaterali hanno un peso ben superiore a quelli multilaterali e pertanto è meglio affrontarli separatamente.

La maggiore fonte di tensione regionale è lo sviluppo da parte della *Corea del Nord* di un programma nucleare militare (cfr. Matarazzo, § 4). Pyongyang ha così violato i termini del Trattato di non proliferazione nucleare (Tnp)⁸ e gli impegni presi con gli americani nell'Accordo quadro del 1994. A quell'epoca, la Cina non aveva ritenuto suo interesse intervenire nella questione. Oggi le cose sono molto cambiate. Dati i cattivi rapporti tra gli Usa e la Corea del Nord, e considerati i legami di amicizia che la legano a Pyongyang e il clima di relativa concordia esistente con Washington, Pechino ha assunto un importante ruolo di mediatore nei c.d. "colloqui a sei" (Corea del Nord, Corea del Sud, Giappone, Rpc, Russia e Usa), il negoziato multilaterale volto a persuadere il regime di Kim Jong Il a desistere dalle sue ambizioni nucleari.

Il coinvolgimento nella vicenda dipende dall'interesse cinese per la stabilità regionale. La Cina teme essenzialmente due cose: un collasso del regime nord-coreano e una Corea del Nord nucleare.

Legata a Pyongyang da un Trattato di amicizia, cooperazione e mutua assistenza che risale all'inizio degli anni sessanta, Pechino si troverebbe in grave imbarazzo se il clima dovesse surriscaldarsi al punto da indurre Washington ad un'azione armata contro la Corea del Nord. Rischiare un confronto militare con gli americani per salvaguardare il regime di Kim è considerato dalla dirigenza cinese un gioco a perdere, e tuttavia non agire potrebbe minare la forza della sua posizione nell'area. Un'altra grave

⁷ Cfr. Dick K. Nanto e Emma Chanlett-Avery, *The Rise of China and Its Effect on Taiwan, Japan, and South Korea: U.S. Policy Choices*, CRS Report for Congress, 12 aprile 2005.

⁸ Dopo avere annunciato al mondo di avere condotto segretamente attività di arricchimento dell'uranio – un passo necessario sulla strada per la bomba – la Corea del Nord nel 2003 si è ritirata dal Tnp. Oggi si ritiene che possa disporre di sei-otto testate, montate su missili in grado di colpire la Corea del Sud e il Giappone.

preoccupazione di Pechino è che lo sviluppo ulteriore delle capacità nucleari militari nord-coreane possa innescare una corsa alle armi nucleari regionale, che coinvolga il Giappone, la Corea del Sud⁹ e forse – un’eventualità aborrita da Pechino – Taiwan. La Cina già confina con tre Stati nucleari (India, Pakistan e Russia) ed è sotto il tiro della flotta americana nel Pacifico (oltre che dei missili intercontinentali). Inoltre, un collasso del regime nord-coreano, tradizionalmente molto vicino alla Cina, potrebbe generare un vortice di instabilità che potrebbe aumentare le tensioni latenti nell’area. Infine, Pechino teme che la pressione su Pyongyang porti ad un forte incremento nei flussi di rifugiati nord-coreani che tentano di raggiungere la Cina (per poi provare a trovare asilo in Corea del Sud). Pechino, che ha già ricevuto numerose critiche internazionali per le sue politiche restrittive verso i rifugiati, teme l’impatto sociale di un’emigrazione di massa.

In un contesto del genere, la tradizionale politica cinese di usare la Corea del Nord come ‘elemento di disturbo’ delle politiche americane nell’area appare oggi obsoleta e controproducente. L’obiettivo della Rpc è invece di impedire che la Corea del Nord costruisca un arsenale nucleare, ma al contempo non vuole che essa sia sottoposta alla minaccia di un cambio di regime forzato dall’esterno.

La Cina conferisce grande valore ai negoziati, di cui dall’aprile 2003 ha ospitato una sessione a tre (con gli Usa) e tre a sei. Pechino è convinta di avere colto un successo, persuadendo i nord-coreani che il negoziato è l’unica strada percorribile per risolvere la questione, anche se è da settembre 2004 che non si registrano passi in avanti. Il governo cinese prende molto sul serio le preoccupazioni di sicurezza di Pyongyang. La Corea del Nord vuole essere premiata, soprattutto con garanzie di sicurezza, per l’abbandono del programma nucleare. Gli Usa, però, insistono prima di tutto su un disarmo credibile e verificabile.

Dal punto di vista di Washington, la Cina è l’attore chiave della vicenda. Essa, si stima, fornisce alla Corea del Nord tra il 70 e il 90% dell’energia e circa un terzo degli approvvigionamenti alimentari. Pechino è quindi nella condizione di esercitare una pressione insostenibile su Pyongyang per mezzo di sanzioni economiche, che però è restia ad adottare: il collasso del regime di Kim, per le ragioni indicate sopra, non rientra negli interessi cinesi. Inoltre, a Pechino si teme che il regime nord-coreano stia ormai lottando “per la vita o per la morte” e che sanzionarlo potrebbe spingerlo a mosse disperate – e distruttive. L’unica strada percorribile sembra quella di mantenere i buoni rapporti con la Corea del Nord, spingendola nello stesso tempo ad abbandonare le sue ambizioni militari e ad adottare il modello di sviluppo cinese per uscire dall’isolamento e conquistarsi un po’ di benessere¹⁰.

L’approccio inclusivo adottato dalla Repubblica popolare cinese nei confronti della Corea del Nord s’incontra con le esigenze di distensione e compromesso della *Corea del Sud*. Gli obiettivi di politica di sicurezza di Seoul sembrano – per lo meno per ciò che concerne la crisi nucleare nord-coreana – poter essere assicurati più dalla Cina che dagli Stati Uniti, il cui atteggiamento intransigente è giudicato da alcuni osservatori la causa delle improvvise fughe in avanti del regime di Kim. Su questa base, la Cina ha tentato di costruire con la Corea del Sud un rapporto a più largo raggio, che va dai legami commerciali, sempre più solidi, a quelli culturali. Si tratta di un’operazione politico-diplomatica molto complicata, perché la Corea del Sud e la Cina sono divise da un passato di inimicizia e incomprensioni. Fu la Cina, dopo tutto, a correre in soccorso della parte nord della Penisola coreana durante la guerra del 1950-53. Né Seoul sembra

⁹ Si ritiene che il Giappone abbia sviluppato capacità tali da permettergli di costruirsi un piccolo arsenale nucleare nel giro di sei mesi-un anno. La Corea del Sud ha rivelato la scorsa estate di avere condotto alcune attività legate all’arricchimento dell’uranio.

¹⁰ Cfr. Anne Wu, “What China Whispers to North Korea”, *The Washington Quarterly*, primavera 2005, pp. 35-48.

disposta a rinunciare ai suoi legami con gli Usa, a cui è legata da un'alleanza militare. Tuttavia, l'opportunità offerta dalla Cina per migliorare in modo graduale i rapporti con il turbolento vicino settentrionale potrebbe portare la Corea del Sud a cercarsi un margine di manovra verso Pechino autonomo da Washington. Seoul, per esempio, è come la Cina contraria alla concessione al Giappone del seggio permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Gli Usa invece appoggiano la richiesta di Tokyo.

La Corea del Nord e Taiwan sono generalmente indicate come le maggiori fonti di preoccupazione in Asia. Tuttavia, un elemento più spesso trascurato è il latente conflitto di interessi tra la Rpc e il Giappone, la prima potenza economica dell'Asia e la seconda del mondo (4.500 miliardi di dollari di Pil).

Un esempio della rivalità sino-giapponese sono state le manifestazioni di piazza anti-nipponiche che questa primavera hanno infiammato alcune delle maggiori città cinesi. Il *casus belli* è stato offerto dai dissapori per la contesa territoriale sull'isola di Senkaku (Diaoyu per i cinesi)¹¹ e soprattutto dalla pubblicazione in Giappone di alcuni testi scolastici giudicati revisionisti, perché ridimensionano i crimini di guerra commessi in Cina dai giapponesi prima e durante la seconda guerra mondiale. Molti analisti, però, vedono dietro ai disordini motivazioni politiche ben più consistenti. La Cina avrebbe mandato un chiaro segnale di disapprovazione nei confronti della tendenza del governo giapponese di Junichiro Koizumi ad assumere un profilo internazionale più assertivo che in passato¹².

Oltre ai disordini di piazza, agli appelli al boicottaggio dei prodotti giapponesi e ai disordini dinanzi ad alcune rappresentanze diplomatiche del Giappone, il fervore anti-nipponico si è manifestato anche in una gigantesca – e orchestrata – raccolta di firme (ventidue milioni!) contro la concessione a Tokyo di un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Lo stesso premier Wen Jiabao ha stigmatizzato le ambizioni del Giappone.

La controversia storica non riguarda solo i libri scolastici revisionisti – peraltro distribuiti in appena l'1% delle scuole giapponesi – ma anche la visita di importanti ministri giapponesi al santuario scintoista di Yasukuni, dove dagli anni settanta vengono ricordati anche alcuni criminali di guerra condannati dal Tribunale di Tokyo nel 1946. La visita viene considerata oltraggiosa da Pechino.

L'atteggiamento anti-nipponico, però, non ha i mezzi per far valere le sue pretese, né con un'effettiva pressione economica e diplomatica, né tanto meno militarmente. I rapporti economici sino-giapponesi sono molto buoni e rappresentano un potente incentivo alla moderazione, anche perché, se gli investitori nipponici dovessero ritirare i loro capitali dai mercati cinesi a causa di controversie politiche, la Cina subirebbe un duro colpo¹³.

Il Giappone, inoltre, è finanziariamente e anche militarmente superiore alla Cina. Se il Giappone dovesse tornare ad essere la potenza militare di un tempo – e dispone dei mezzi finanziari per farlo – la sua rinnovata forza e i suoi stretti legami con gli Usa costituirebbero un solido argine alle ambizioni cinesi. Nel 2001 il presidente americano Bush ha esortato il governo giapponese a considerare una revisione della costituzione pacifista imposta dagli stessi americani nel 1947. Il governo di Koizumi, che ha inviato navi da guerra nel Mare Arabico e un contingente di truppe in Iraq – è in procinto di dislocare sul territorio nazionale un sistema di difesa anti-missilistico, che in futuro

¹¹ Nel 2003 Cina e Giappone si sono duramente confrontati a livello diplomatico a causa della concessione a compagnie nazionali o straniere di licenze per la trivellazione dell'area attorno all'isola.

¹² Cfr. Kay Möller e Markus Tidten, "China und Japan: der ungeheilte Bruch", *SWP-Aktuell* 20, maggio 2005.

¹³ La denuncia dei disordini come una "cospirazione anti-governativa" da parte di un giornale di Shanghai si spiega forse con il desiderio delle autorità centrali di non venirvi associate.

potrebbe coprire anche Taiwan. A Pechino temono che Tokyo e Washington vogliano cooptare Taiwan nel loro sistema di alleanza. Quando, per porre fine diplomaticamente alla *querelle* sui crimini di guerra giapponesi, Koizumi ha presentato le scuse formali del Giappone, il presidente Hu lo ha invitato anche a riaffermare la contrarietà di Tokyo all'indipendenza taiwanese.

La posizione del Giappone, però, rimane ambigua. Nella Strategia di Difesa giapponese del 2004 la Cina è stata indicata – per la prima volta – come una sfida militare. Poco tempo prima della pubblicazione della Strategia di Difesa, Koizumi aveva ordinato la ridislocazione di alcuni mezzi aerei militari dall'isola di Okinawa a quella di Shimoji, più vicina a Taiwan, in risposta allo sconfinamento in acque giapponesi di un sottomarino nucleare cinese.

È possibile che il Giappone rappresenti il punto più debole della “grande strategia” cinese. Infatti, sulla questione nord-coreana e su quella taiwanese Pechino è convinta di potere arrivare ad un'intesa con gli Usa. Dopotutto i cinesi, come gli americani, non desiderano una Corea del Nord nucleare, e gli americani sembrano disposti ad un accomodamento della disputa su Taiwan in modo da prevenire uno scontro militare. Date le sue capacità il Giappone, invece, può difficilmente diventare oggetto di un gioco orchestrato da poteri esterni. Agli occhi dei cinesi, inoltre, il legame nippo-americano non sembra più d'ostacolo allo sviluppo delle capacità militari di Tokyo (com'è stato negli ultimi sessant'anni), bensì al contrario sembra in una certa misura favorirlo.

3.3. La normalizzazione dei rapporti con l'India

Negli ultimi dieci anni le relazioni tra la Cina e l'India sono decisamente migliorate. Come quello cinese, anche il governo indiano ha il difficile compito di gestire in modo equilibrato la crescita economica accelerata di una nazione enorme sia dal punto di vista territoriale che demografico. La normalizzazione dei rapporti tra le due potenze corrisponde evidentemente agli interessi di base sia di Pechino che di Nuova Delhi. I test nucleari indiani del 1998 hanno raffreddato solo per poco tempo il clima di pragmatica concordia nel quale i leader cinesi e indiani hanno potuto ridimensionare le maggiori fonti di reciproco dissenso.

In occasione della visita di Stato del premier indiano Atal Bihari Vajpayee in Cina nel giugno 2003 e di quella del premier cinese Wen in India nell'aprile 2005 (dove è stato accolto dal nuovo primo ministro Manmohan Singh), i due paesi hanno convenuto di regolare in modo pacifico e concordato le dispute territoriali che si trascinano dalla fine degli anni cinquanta riguardo alla provincia dell'Arunachal Pradesh (rivendicata dalla Cina) e a una parte del Kashmir che l'India accusa la Cina di avere occupato e illegalmente ceduto al Pakistan. L'intesa è l'ultimo passo in avanti, piuttosto significativo secondo le dichiarazioni ufficiali dei leader, di un processo di ricomposizione dei contenziosi cominciato nel 1993.

Nel corso dell'incontro del 2003, l'India ha confermato di riconoscere ufficialmente il Tibet come parte della Rpc e negato di appoggiare le attività dei separatisti tibetani rifugiati in India.

I rapporti economici tra i due paesi sono in costante crescita. Nel 2003 il volume di scambi ammontava a 7,6 miliardi di dollari – una cifra dopotutto modesta che però segnava una crescita del 53,6% rispetto all'anno prima. Le previsioni per il futuro tendono all'ottimismo. L'India e la Cina possono giovare di forti complementarità in diversi settori, soprattutto nell'ambito dell'industria informatica (l'India è specializzata nella produzione di *software*, la Cina di *hardware*).

L'India, per dimensioni e dinamiche di crescita, rappresenta una sfida reale per le ambizioni di *leadership* della Cina. La dirigenza cinese e quella indiana, pertanto,

hanno colto un successo sostanziale normalizzando i rapporti bilaterali. In questo modo, non solo hanno disinnescato una delle principali fonti di tensione in Asia, ma hanno contribuito ad appianare la strada su cui entrambe le loro economie stanno viaggiando ad alta velocità.

3.4. *La crescente penetrazione nel Sudest Asiatico*

Nel corso dei decenni passati, i paesi membri dell'Associazione delle Nazioni del Sudest Asiatico (*Association of South East Asian Nations, Asean*)¹⁴ hanno intrattenuto con la Cina rapporti di intensità variabile. Contro il Vietnam la Cina ha anche combattuto nel 1979 una guerra di frontiera. Non stupisce quindi che l'ascesa cinese abbia destato serie preoccupazioni di sicurezza. Fra la Cina e alcuni di questi paesi, come la Malesia, le Filippine e il Vietnam, esistono contese territoriali su alcune isole del Mar della Cina del Sud. Più in generale, la crescente forza della Cina ha diffuso fra questi paesi il timore di dovere un giorno schierarsi o con il grande vicino del nord o con la potenza egemone del Pacifico occidentale, gli Stati Uniti – un'eventualità che tutti i membri dell'Asean giudicano contraria ai loro interessi economici e di sicurezza primari.

La Cina, comunque, si è impegnata attivamente per ridimensionare le preoccupazioni dei paesi Asean, intraprendendo una serie di iniziative di cooperazione e di buon vicinato nei loro confronti. Nel 2002, in occasione del vertice tra l'Asean e la Rpc, sono stati stipulati importanti accordi. I più rilevanti sono la Dichiarazione sulla condotta delle Parti nel Mar della Cina del Sud, con cui la Cina e i paesi Asean si sono impegnati a risolvere le loro dispute territoriali e giurisdizionali “in modo pacifico e senza ricorrere all'uso della forza”; e l'Accordo Quadro per la cooperazione economica, che ha fissato il traguardo di una zona di libero scambio da raggiungere nel 2010.

Al summit del 2003 la Cina è entrata a far parte del Trattato di Amicizia e Cooperazione, che risale al tempo della fondazione dell'Asean (1967). Combinata con la Dichiarazione sulla condotta nel Mar della Cina del Sud, questa decisione vincola la Cina ai principi di non aggressione e non ingerenza e la obbliga ad impegnarsi in altre procedure di prevenzione dei conflitti nell'area. L'esempio della Cina, primo Stato non-Asean ad unirsi al Trattato, è stato seguito di lì a poco dall'India, contribuendo ad una generale distensione dei rapporti nell'area tra l'Oceano Indiano orientale e la Penisola indocinese.

La Cina ha spinto inoltre per estendere la cooperazione anche alla Corea del Sud e al Giappone, dando vita al c.d. “Asean + 3”, e ha sostenuto attivamente il Forum regionale dell'Asean (Arf, *Asean Regional Forum*), la principale sede multilaterale di dibattito di questioni di sicurezza in Asia orientale, fondata nel 1994 (di cui fanno parte anche l'Ue, la Russia e gli Usa in quanto partner dell'Asean).

La collaborazione tra Pechino e i paesi Asean ha fatto registrare nuovi progressi nel 2004. Il premier cinese Wen ha esortato i partner a trasformare l'Asean + 3 (a cui gli Usa non partecipano) in una Comunità Asiatica orientale per discutere regolarmente questioni politiche e di sicurezza, nonché a costruire, sulla base dell'Accordo Quadro del 2002, una gigantesca area di libero scambio allargata all'Asia nord-orientale.

Nel 2003, il commercio tra la Cina e l'Asean si aggirava attorno ai 78,2 miliardi di dollari (erano 45,6 solo un anno prima). Wen ha posto l'obiettivo dei cento miliardi di dollari di volume di scambi per il 2005. La Cina ha fatto e sta facendo della sua

¹⁴ L'Asean è un'organizzazione per la promozione della crescita economica, del progresso sociale e della sicurezza regionale. È stata fondata nel 1967 dall'Indonesia, dalla Malesia, dalle Filippine, da Singapore e dalla Thailandia. Nel 1984 si è aggiunto il Brunei. Nel corso degli anni novanta l'Asean ha vissuto una considerevole espansione, allargandosi al Vietnam nel 1995, al Laos e alla Birmania (oggi Myanmar) nel 1997 e alla Cambogia nel 1999.

espansione commerciale uno strumento di influenza sui governi dell'Asean, i quali, nonostante l'apprensione per il ricollocamento dei preziosi investimenti esteri diretti americani, europei, giapponesi, sud-coreani ecc. dai loro mercati a quello cinese, sono determinati a sfruttare i vantaggi offerti dal boom economico del loro vicino settentrionale.

La crescente integrazione commerciale è servita a Pechino per allacciare più stretti rapporti politici con la Cambogia, il Laos, la Birmania/Myanmar e la Thailandia.

Non per questo, però, i paesi Asean hanno voltato le spalle a Washington per abbracciare Pechino (cfr. Matarazzo, § 5.1). La diffidenza nei confronti della Cina è diminuita, ma non sono sparite del tutto le preoccupazioni circa eventuali mire espansionistiche cinesi. I paesi Asean hanno cercato di controbilanciare l'esuberanza cinese allacciando rapporti più stretti con le altre potenze regionali – l'Australia, il Giappone e l'India – e preservando i propri legami con gli americani. Gli Usa sono l'unico Stato al mondo che dispone di un apparato militare capace di agire con efficacia nel teatro del Pacifico occidentale. Per alcuni dei paesi Asean il legame con Washington resta pertanto la pietra angolare delle loro politiche di sicurezza (le Filippine e la Thailandia sono alleate formali degli americani, mentre la piccola ma prospera Singapore lo è di fatto).

La relativa distensione dei rapporti sino-americani seguita agli attacchi dell'11 settembre giova ai membri dell'Asean, che temono moltissimo un confronto militare tra Pechino e Washington a causa di Taiwan. La Cina non è stata finora capace di assicurarsi un appoggio attivo da parte dei paesi Asean, e tuttavia è possibile che l'intreccio di interessi economici che Pechino ha saputo tessere li spinga ad assumere un atteggiamento di neutralità in caso di conflitto su Taiwan¹⁵.

3.5. Il disegno cinese di una 'sicurezza cooperativa' in Asia Centrale

La vasta area al centro dell'Asia compresa tra la Russia, il Pakistan e la Cina, alimenta a Pechino costanti preoccupazioni sul fronte della sicurezza. L'irrequietezza sociale dei paesi che la compongono (tutti, eccetto l'Afghanistan, nati dalla disintegrazione dell'Urss), la debolezza delle loro istituzioni e la povertà delle loro economie li espongono facilmente ad influenze esterne, provengano esse da Stati potenti (come gli Usa, la Russia o la stessa Cina) o da attori non statali con disponibilità finanziarie e capacità di controllo del territorio (come le organizzazioni criminali). La guerra in Afghanistan del 2001 ha portato alla creazione di basi o altre strutture militari americane in Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan, rafforzando le 'ansie da accerchiamento' diffuse in alcuni ambienti politici e militari cinesi. Pechino teme anche che la latente instabilità regionale possa propagarsi alle sue province occidentali, nella più turbolenta delle quali, lo Xinjiang, esistono tendenze separatiste molto forti tra i sette milioni e mezzo di uiguri, i 'turchi cinesi' musulmani.

Nello stesso tempo, però, la dirigenza cinese è persuasa che l'Asia Centrale rappresenta una grande opportunità per garantirsi un accesso diretto alle fonti petrolifere russe e kazake e per rafforzare i legami con la Russia. Mosca è infatti egualmente interessata ad approfondire il legame energetico con Pechino e a conservare la stabilità generale dell'area. Inoltre, è egualmente diffidente di fronte alla presenza di soldati americani a ridosso dei suoi confini meridionali, all'interno di una regione che considera una sua zona di influenza (e dove stazionano anche truppe russe).

A partire dal 1994 la Cina ha promosso una serie di iniziative di cooperazione in ambito militare e di sicurezza con la Russia e altri paesi centro-asiatici di cui ha poi promosso la trasformazione in un accordo multilaterale per la sicurezza regionale. È

¹⁵ Così almeno la pensano gli esperti dell'Iiss (cfr. Iiss, "China, America and Southeast Asia", *Strategic Comments*, vol. 11, n. 1, febbraio 2005).

nata così nel giugno 2001 l'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai (Sco, *Shanghai Cooperation Organization*), che, oltre alla Cina e alla Federazione Russa, comprende quattro paesi centro-asiatici ex-sovietici (il Kazakistan, il Kirghizistan, il Tagikistan e l'Uzbekistan). La Sco ha un segretariato generale con sede a Shanghai e un ufficio per il coordinamento anti-terroristico a Bishkek, la capitale kirghiza.

Il principale scopo della Sco è contrastare le tendenze separatiste e le attività correlate, denunciate il più delle volte come terroristiche, diffuse nella regione e mantenere stabile l'area. Anche l'estremismo religioso viene indicato come una delle minacce di tipo non convenzionale cui la Sco deve far fronte. Dopo l'11 settembre 2001, le attività di contrasto al terrorismo della Sco sono state spesso associate dai suoi membri alla lotta al terrorismo internazionale di matrice islamica radicale lanciata dal governo degli Stati Uniti.

La Cina si è distinta come animatrice delle principali iniziative della Sco, di cui fra l'altro è la prima finanziatrice. Durante il vertice annuale del 2003, il premier cinese Wen ha presentato una serie di proposte volte ad includere la cooperazione economica nelle attività dell'organizzazione. Pechino ha caldeggiato tra l'altro la riduzione delle barriere non tariffarie per una serie di prodotti, in vista dell'istituzione di una zona di libero scambio centro-asiatica.

L'istituzione della Sco ha anche portato a un'intensificazione dell'interazione politica fra i suoi membri, con vertici annuali, frequenti visite bilaterali di Stato e regolari incontri a livello ministeriale o di alti funzionari. La Cina e la Russia, in particolare, hanno approfondito la collaborazione su una vasta gamma di tematiche con l'istituzione di ben trentacinque gruppi di lavoro bilaterali.

L'istituzione della Sco appare conforme all'impianto strategico di fondo adottato negli ultimi anni dalla Rpc. Pechino ha inserito il perseguimento delle sue priorità regionali – accesso alle fonti energetiche e stabilità di una parte della sua periferia particolarmente irrequieta – in un disegno di sicurezza cooperativa che non solo comprende i paesi centro-asiatici, ma fa anche perno sulla *partnership* con la superpotenza militare russa. Con l'espansione delle attività della Sco alla cooperazione economica e al dialogo politico, il governo cinese ha creato le condizioni per impedire che eventuali frizioni internazionali nell'area possano sfociare in crisi. In più, ha costruito un'argine, non è possibile però dire quanto resistente, all'espansione dell'influenza americana in Asia Centrale.

4. La Cina e il Sud del mondo: in cerca di petrolio e nuovi mercati

Si prevede che il consumo annuale di petrolio da parte della Cina ammonterà nel 2010 a circa trecento milioni di tonnellate, metà delle quali dovranno essere importate. Pechino, come già detto, ha pertanto l'impellente necessità di trovare un accesso diretto e durevole a fonti energetiche adeguate. Oggi, la metà delle sue importazioni viene fornita dal Medio Oriente. L'instabilità di questa regione, la presenza di fortissimi interessi americani ed europei e l'imprevedibilità degli sviluppi futuri, hanno spinto la dirigenza cinese a diversificare il più possibile i canali di importazione petrolifera.

Le priorità individuate dal governo di Pechino sono tre:

- incrementare le forniture dalla Russia;
- sviluppare una riserva strategica nazionale;
- accedere più rapidamente a fonti alternative di energia.

Gli Usa e l'Europa intrattengono rapporti privilegiati con i maggiori paesi produttori di petrolio. La Cina ha quindi dovuto sviluppare strategie parallele e ha cercato di sfruttare le deficienze dei sistemi di approvvigionamento energetico americani ed europei. Questo l'ha portata a stringere rapporti con quei paesi che, per diverse ragioni, non occupano un posto di rilievo nelle agende di politica energetica

degli Usa o dell'Unione Europea. Si tratta di Stati con cattivi rapporti con l'Occidente o, più semplicemente, che l'Occidente trascura.

Il Sud del mondo per la Cina non rappresenta solo una risorsa per l'accaparramento delle fonti petrolifere. Esso riveste anche una crescente importanza commerciale, se si tiene a mente che è beneficiario del 50% delle sue esportazioni e origine del 60% delle sue importazioni.

La Cina ha trovato un partner nell'Iran grazie alle difficoltà internazionali in cui versa il regime clericale degli *ayatollah*. Di carattere strutturale e non accidentale, invece, sembra essere il legame che sta progressivamente costruendo con molti paesi africani. Infine, Pechino ha avviato anche una timida penetrazione nei mercati commerciali ed energetici dell'America latina.

4.1. La Cina e l'Iran: partner per necessità e convenienza

L'isolamento internazionale dell'Iran, causato dalla profonda ostilità che lo oppone agli Usa, ha offerto alla Cina la possibilità di allacciare un rapporto privilegiato con il paese del Golfo. Teheran, da parte sua, ha colto l'opportunità politica, oltre che economica, di legarsi ad un paese in ascesa come la Cina.

Oggi le relazioni tra la Cina comunista e la Repubblica islamica sono pertanto molto buone. La Cina ha investito nella costruzione di impianti di estrazione e trasporto di petrolio e gas naturale in Iran. Nell'ottobre 2004 la Sinopec, seconda compagnia petrolifera cinese, ha firmato con il governo iraniano un accordo che, si stima, si aggira fra i settanta e i cento miliardi di dollari per il trasferimento di gas in Cina.

Sulla base del legame energetico, inoltre, si sta delineando la formazione di un'intesa politica. Il governo di Teheran ha auspicato che la Cina sostituisca il Giappone come suo principale importatore di petrolio, mentre Pechino è intenzionata a sua volta a puntare sull'Iran come suo principale fornitore di petrolio accanto alla Russia. Per certi versi, infatti, l'Iran è considerato a Pechino un partner più affidabile della Russia. Per fare un esempio, la recente decisione del governo di Mosca di ritracciare la direzione di un grande oleodotto siberiano secondo un percorso più favorevole al Giappone che alla Cina ha suscitato sconcerto a Pechino.

La Rpc, inoltre, ha recentemente soppiantato la Russia come principale fornitore di armi dell'Iran. Quest'ultimo, infine, ha dichiarato l'intenzione di entrare a far parte dell'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai¹⁶.

4.2. La corsa all'Africa della Cina

Il governo cinese ha compiuto grandi sforzi per stringere rapporti con i maggiori produttori di petrolio africano (l'Algeria, l'Angola, la Nigeria, il Sudan). Per accaparrarsi il favore di questi paesi, Pechino ha adottato un approccio *soft*, combinando offerte di assistenza tecnica a una certa indulgenza verso gli obblighi di pagamento del loro debito estero con la Cina. La Rpc si avvantaggia anche del fatto che non deve scontare un passato da colonizzatore e anzi si premura continuamente di condannare l'"egemonismo" di Usa e Europa.

Negli ultimi dieci anni, la Cina ha firmato oltre trenta accordi quadro per la concessione di prestiti con più di venti Stati africani e ha avviato con una parte di loro una serie di iniziative (ammodernamento delle reti ferroviarie, sfruttamento dei giacimenti di materie prime ecc.), alcune delle quali hanno avuto un grande successo. La Rpc ha stabilito undici centri di commercio e investimento nel continente africano,

¹⁶ Cfr. Frederick Stakelbeck, "The Growing Tehran-Beijing Axis", *In the National Interest*, url: www.inthenationalinterest.com/Articles/January%202005/January2005stakelbeck.html.

favorendo l'opera delle oltre settecento aziende cinesi, sia private che a partecipazione statale, attive in Africa.

Le più rilevanti attività cinesi nel continente africano riguardano il Sudan. Dal 1996 il flusso di investimenti cinesi in questo paese è costantemente cresciuto. Oggi la Rpc detiene il 40 per cento della Sudan's Greater Nile Petroleum Operating Company, la principale compagnia petrolifera sudanese, e ha in programma di allargare ancora i propri interessi con l'apertura di nuovi impianti a ovest di Khartoum. La Cina è il maggiore importatore di petrolio sudanese: si stima che il Sudan fornirà presto il 9 per cento delle importazioni di petrolio cinese.

Non sorprende, quindi, la resistenza opposta dalla Cina alle due risoluzioni 1556 e 1564, con cui il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha prima richiesto al governo di Khartoum di arrestare le violenze in Darfur compiute dalle milizie arabe *janjaweed* e poi ha minacciato di sanzionarlo in caso di inadempienza (le due risoluzioni sono state approvate con l'astensione del rappresentante cinese). Pechino ha definito le sanzioni contro il Sudan provocatorie e controproducenti. Anche l'accordo di pace tra il Nord e il Sud del Sudan, raggiunto nel febbraio 2005, è motivo di preoccupazione per i cinesi, perché la fine dell'embargo che ne è seguita ha riaperto le porte alle grandi compagnie di petrolio americane.

L'Africa è anche destinataria di un crescente flusso di armi cinesi. Soprattutto i traffici di armi leggere, adatte alle guerriglie tra fazioni che insanguinano molti paesi africani, preoccupano alcune organizzazioni per la sicurezza del continente, prima fra tutte l'Unione Africana.

Oggi il commercio sino-africano vale circa diciotto miliardi di dollari l'anno, il 100% in più di cinque anni fa. Se il *trend* verrà mantenuto, gli esperti ritengono possibile che la Cina insidi le vecchie potenze coloniali come principale partner commerciale dei paesi africani¹⁷.

4.3. La Cina in America latina

Gli interessi cinesi in America latina riguardano soprattutto le materie prime – ferro, rame, acciaio, petrolio – di cui i paesi centro- e sud-americani sono ricchi. Da quando la *leadership* cinese ha lanciato una campagna diplomatica di avvicinamento a questi paesi, alla fine degli anni novanta, è stato dato un enorme impulso ai flussi commerciali. Fra il 1999 e il 2004 le importazioni cinesi sono aumentate del 600%, anche se conservano in assoluto un volume modesto (21,7 miliardi di dollari), mentre le esportazioni sono salite dai 5,3 miliardi del '99 ai 18,3 del 2004. Molto più ridotto è il volume degli investimenti esteri diretti cinesi nell'area (1,04 miliardi di dollari). Tuttavia, dato il generale calo di investimenti stranieri in America latina, la promessa, fatta dal presidente Hu durante un tour diplomatico in diversi paesi sud- e centro-americani, di raggiungere in dieci anni i cento miliardi di dollari d'investimento ha suscitato grandi aspettative e ha ben predisposto verso Pechino alcuni governi, come quelli cileno, argentino, venezuelano.

Fra i paesi che destano il maggiore interesse dei cinesi vanno segnalati il Cile, con cui è in programma l'instaurazione di una zona di libero scambio; il Messico, considerato la 'porta' ai mercati americani; e il Venezuela, per le sue considerevoli riserve petrolifere. Con quest'ultimo paese le relazioni sono promettenti, anche a causa dei cattivi rapporti tra Washington e il presidente Hugo Chavez: sono stati firmati di recente ben diciannove accordi di cooperazione per l'esplorazione di nuovi giacimenti petroliferi.

¹⁷ Iss, "China's scramble for Africa", *Strategic Comments*, vol. 11, n. 2, marzo 2005.

La penetrazione cinese in America latina ha generato un certo allarme a Washington. Tuttavia, nelle stime degli alti funzionari del Dipartimento di Stato, la mole delle relazioni tra gli Usa e l'America latina è tale da ridicolizzare gli sforzi cinesi. L'influenza di Pechino nel continente americano meridionale e centrale è stata giudicata "minima"¹⁸.

5. Conclusioni

La panoramica che è stata sin qui fornita dei presupposti, dei principi fondamentali e degli obiettivi della "grande strategia" della Repubblica popolare cinese, nonché delle principali politiche perseguite nei vari fronti su cui si proietta il suo crescente potere, ci consegna l'immagine di una nazione in ascesa, guidata da una dirigenza capace di adattarsi alle condizioni internazionali. Tuttavia proprio la forma del potere politico cinese, fortemente concentrato nelle mani di un partito unico, solleva negli osservatori internazionali dubbi sulla capacità dell'attuale *leadership* di conservare il controllo di una società ormai estremamente dinamica, i cui interessi vanno articolandosi e differenziandosi e che, pertanto, richiederanno sempre più maggiore rappresentanza.

La *situazione interna*, quindi, rappresenta la principale minaccia allo sviluppo 'discreto' del colosso cinese. I tre rischi che la dirigenza del Partito comunista paventa sono un'ingerenza esterna, una rottura dell'unità nazionale e l'arresto della crescita economica. I moti separatisti del Tibet o dello Xinjiang, così come il movimento religioso Falundong, costantemente represso dal regime, vengono percepiti da Pechino come appoggiati da forze esterne.

Tra le minacce interne alla stabilità del regime, però, la principale ha carattere economico-sociale, e viene dal proletariato industriale e dal sottoproletariato urbano, dai veterani smobilitati dall'esercito, dai dissidenti politici che proliferano in questi ambienti, così come dalle imprevedibili correnti che attraversano lo sterminato sottoproletariato rurale, una "popolazione fluttuante" di 130-200 milioni di miseri o immiseriti.

Il fervore nazionalistico cinese trova largo credito nella coscienza politica di questi nuovi ceti proletari, presso i quali sono più visibili le spettacolari disparità sociali prodotte dall'arricchimento capitalista. Per questa fascia sociale in continua espansione l'ideologia maoista non offre una solida legittimazione per il potere del Pcc, che pertanto tenta di veicolare il consenso attraverso il richiamo ai valori nazionali.

Poiché la *leadership* del Pcc ritiene i fronti di sicurezza interno ed esterno intimamente legati fra loro, le questioni di politica estera hanno assunto un profilo di eccezionale rilievo: il modo in cui vengono gestite, infatti, può avere ripercussioni interne tali da destabilizzare il regime. *Taiwan* occupa il primo posto tra i rischi immediati che corre la Cina. Molti vedono nell'isola di Formosa uno spazio geostrategico cruciale, il cui controllo permetterebbe alla marina dell'Elp di espandere il perimetro difensivo della Rpc attraverso il controllo delle rotte marine. La secessione di Taiwan restringerebbe, invece, la capacità cinese di proiettare la propria influenza e fornirebbe gli Usa di un appoggio logistico adiacente agli importanti centri economici cinesi della costa.

Gli *Stati Uniti* rappresentano per i vertici del Pcc la più grande fonte di preoccupazione internazionale. Allo stesso tempo, però, l'America è anche la più grande opportunità di sviluppo e crescita della Rpc. Pertanto, a Pechino è divenuta una priorità quella di intavolare con gli Usa un dialogo politico-economico rafforzato.

¹⁸ Cfr. Kerry Dumbaugh e Mark P. Sullivan, *China's Growing Interest in Latin America*, CRS Report for Congress, 20 aprile 2005.

Contestualmente, tutte le altre maggiori potenze – il Giappone, la Russia e l’Unione Europea – devono essere inserite in una cornice di cooperazione a più strati.

Per ora, l’orientamento multilaterale in politica estera si è ben combinato con la repressione poliziesca e il coordinamento economico in politica interna. I protagonisti della vita pubblica cinese – il Partito comunista, le Forze armate, i nascenti grandi interessi privati e il ceto medio urbano – sembrano condividere i grandi obiettivi nazionali. Il paese se ne è giovato oltremodo. Tuttavia, rimane il rischio che un eventuale rovescio in politica estera possa rimettere in discussione un sistema fondato su un inedito connubio tra uno Stato comunista e una società capitalista.

L'ascesa della Cina fra Stati Uniti ed Europa

Parte seconda

Le relazioni fra gli Stati Uniti e la Cina

di Raffaello Matarazzo

1. Introduzione

Le relazioni bilaterali fra Stati Uniti e Cina attraversano oggi un periodo di relativa tranquillità, ma tra i due paesi sta nel contempo emergendo una rivalità sempre più accentuata di carattere strategico che coinvolge sia la sfera politica che quella economica.

Nel corso degli ultimi anni i governi dei due paesi hanno ripristinato rapporti diplomatici ad alto livello, avviato relazioni di carattere militare, e cooperato per contrastare il terrorismo e bloccare le attività nucleari della Corea del Nord.

Nonostante questi importanti progressi, una serie di complessi nodi politici, economici e commerciali continuano a gravare sui rapporti fra i due paesi: l'irrisolta questione di Taiwan, il contenzioso sui vantaggi commerciali che la Cina trae dall'ancoraggio della sua moneta nazionale, il renminbi, al dollaro, la mancata tutela da parte delle autorità cinesi dei diritti di proprietà intellettuale americani e varie altre dispute di carattere perlopiù militare e commerciale, fra cui quella provocata dall'aumento vertiginoso delle esportazioni dei prodotti tessili cinesi negli Usa. Ma ciò che suscita le maggiori preoccupazioni negli Usa è l'impetuosa crescita economica realizzata dalla Cina negli ultimi anni, il suo potenziale di sviluppo, e il crescente sforzo che sta compiendo per l'approvvigionamento delle risorse energetiche e materie prime oltre i confini nazionali. La Cina è impegnata ad accrescere la sua influenza in molte aree del mondo e a stringere accordi economici, energetici e commerciali con molti paesi, compresi quelli alleati degli Stati Uniti. Questa progressiva espansione viene vista dagli Usa come una sfida oggettiva alla loro influenza politica ed economica ed ai loro interessi strategici.

Per queste ragioni, ma anche per effetto del venir meno della minaccia sovietica, nel corso degli anni novanta le principali istituzioni politiche americane hanno dedicato una crescente attenzione alla Cina, iniziando a considerarla il principale "competitore strategico" degli Usa. Questa percezione si è ulteriormente accentuata negli ultimi anni. È un dato di fatto che le aree del pianeta in cui gli interessi strategici e gli ambiti di influenza dei due paesi sono in concorrenza sono sempre più numerose.

Nel mondo politico ed accademico americano si confrontano due scuole di pensiero sulla strategia da adottare per far fronte al crescente potere economico e politico della Cina. Un certo numero di repubblicani tradizionalisti (l'ala del partito che fa riferimento alla dottrina realista di Kissinger), esponenti del partito democratico particolarmente favorevoli al libero commercio, analisti strategici secondo cui una politica di antagonismo creerebbe solo nuove minacce, favoriscono una strategia di "assecondamento". Secondo questa scuola di pensiero l'espansione economica spinge la Cina verso una crescente interdipendenza economica con la comunità internazionale, il rispetto delle sue regole e la partecipazione attiva agli organismi multilaterali (come ad esempio l'Omc), inducendo la sua classe dirigente a privilegiare relazioni economiche stabili anziché favorire processi di rottura. Gli Stati Uniti devono dunque favorire l'inserimento della Cina nei processi di globalizzazione e interdipendenza, perché questo indurrà inevitabilmente anche un processo di graduale apertura e

democratizzazione del suo sistema politico. I sostenitori della strategia del “contenimento” della Cina – fra cui rientrano molti “repubblicani realisti” molto influenti a Washington e gli attivisti per i diritti umani – nutrono invece forti dubbi sulla capacità di rinnovamento politico e culturale della dirigenza del Partito comunista cinese (Pcc), e vedono la crescita del paese come una minaccia, in prospettiva, all’egemonia economica e politica americana. Compito dell’amministrazione Usa è dunque, secondo questa seconda corrente, quello di favorire un cambiamento del sistema politico della Cina, cercando al contempo di limitarne l’espansione e contrastando gli atti e le relazioni esterne della Cina che contrastano con gli interessi degli Stati Uniti.

2. La linea politica dell’amministrazione Bush

Dall’insediamento dell’ amministrazione Bush, i rapporti americani con la Cina sono stati prevalentemente stabili. In occasione della sua recente visita di Stato a Pechino il 21 marzo 2005, il segretario di Stato Usa Condoleezza Rice ha affermato che le relazioni fra i due paesi “negli ultimi anni si sono sviluppate in modi che sarebbero stati impensabili fino a pochi anni fa. Oggi noi stiamo cooperando concretamente su questioni che vanno dall’Afghanistan, all’Iraq, alla guerra globale al terrorismo fino alla lotta all’Aids”¹⁹.

Non va dimenticato che negli ultimi anni vi sono stati almeno due momenti di forte tensione tra Pechino e Washington: il primo nel maggio 1999 quando un aereo americano, impegnato nella campagna aerea della Nato contro la Serbia, ha colpito l’ambasciata cinese a Belgrado; il secondo nell’aprile 2001, quando un aereo da ricognizione americano è stato costretto ad atterrare in condizioni di emergenza sull’isola cinese di Hainan in seguito ad una collisione con un caccia intercettore cinese. Entrambi gli incidenti hanno avuto notevoli strascichi diplomatici, ma sono stati riassorbiti in tempi relativamente rapidi.

Dall’undici settembre 2001 in poi Cina e Stati Uniti hanno trovato un importante ambito di cooperazione su due priorità strategiche della politica estera americana: la lotta al terrorismo internazionale ed il contenimento della proliferazione nucleare in Corea del Nord. Nel frattempo, gli importanti rapporti economici fra i due paesi hanno continuato a crescere, dando vita ad un commercio bilaterale che nel 2004 ha raggiunto i 232 miliardi di dollari l’anno²⁰.

Nonostante l’importanza della cooperazione maturata in seguito all’attentato dell’undici settembre, vari analisti considerano che l’attuale amministrazione abbia introdotto diversi elementi di discontinuità politica verso la Cina rispetto all’amministrazione Clinton, assumendo un approccio più assertivo ed, in parte, riducendo l’importanza che le relazioni con Pechino rivestono nelle relazioni sino-americane nella politica estera Usa.

3. Il nodo Taiwan

3.1. Le ragioni storiche del legame americano con l’isola.

La controversia sullo status di Taiwan costituisce la sfida più delicata e complessa delle relazioni bilaterali sino-americane, e secondo alcuni analisti se la

¹⁹ Conferenza stampa del segretario di Stato Condoleezza Rice a Pechino, Cina, 21 marzo 2005.

²⁰ Cfr. Kerry Dumbaugh, *China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy*, CRS Report for Congress, 24 marzo 2005.

situazione non troverà un valido punto di equilibrio, essa potrebbe condurre addirittura ad un conflitto fra i due paesi²¹.

Il coinvolgimento americano a Taiwan risale formalmente al 1949, quando il leader comunista Mao Zedong, al termine di una sanguinosissima guerra civile, conquistò Pechino ed il controllo dell'intera Cina continentale, costringendo il governo nazionalista guidato da Chiang Kai-shek a rifugiarsi sull'isola di Taiwan. Da allora il governo in esilio di Chiang ha costantemente denunciato l'illegittimità del governo comunista di Pechino, utilizzando l'isola come base della dissidenza dal regime. Da quella data gli Stati Uniti hanno sostenuto e difeso la posizione del governo di Chiang attraverso aiuti economici e militari (oltre 5 miliardi di dollari nel corso degli anni), consentendo al Kuomintang (Kmt), il partito unico al governo, di consolidare la sua posizione sull'isola. Negli anni cinquanta e sessanta gli USA hanno utilizzato Taiwan come avamposto militare e politico contro il comunismo sino-sovietico. La svolta americana è giunta fra il 1971 e il 1972, quando il Presidente Nixon ha aperto al governo comunista cinese con l'obiettivo di fare di Pechino il punto di riferimento strategico in Asia contro l'Unione Sovietica, piuttosto che un avversario da combattere. Il primo gennaio 1979 un comunicato congiunto sino-americano riconosceva il governo della Repubblica popolare cinese di Pechino come il solo governo legittimo, accettando il principio della "One China" (Una sola Cina) e riconoscendo Taiwan come parte di essa²². Tuttavia, nell'aprile dello stesso anno, su forte pressione del Congresso - critico verso una politica dell'amministrazione Carter considerata troppo debole nel difendere gli interessi di Taiwan - gli Stati Uniti ribadivano il proprio impegno a difendere l'isola firmando il *Taiwan Relations Act*²³. Dalla fine degli anni ottanta, il venir meno della minaccia sovietica e la sempre più netta crescita della potenza cinese, hanno indotto il governo americano a cambiare nuovamente atteggiamento verso la Cina (non più vista come "risorsa strategica" nello scacchiere asiatico, ma come "competitore strategico" al livello globale) e di conseguenza anche verso Taiwan. Il riavvicinamento fra Stati Uniti e Taiwan nel corso degli anni novanta, che ha determinato un crescente livello di integrazione economica, militare e sociale con gli Usa, va letto dunque in questa chiave. Ad oggi i mercati americani assorbono circa il 25% delle esportazioni di Taiwan.

3.2. La svolta politica del 2000

La più significativa novità politica verificatasi a Taiwan negli ultimi anni è il risultato delle elezioni del marzo 2000, che ha interrotto cinquant'anni di dominio incontrastato del partito nazionalista, il Kuomintang (Kmt), portando al governo il Democratic progressive party (Dpp) guidato da Chen Suhi-bian, su una piattaforma programmatica fortemente pro indipendentista e riformista che Pechino ha apertamente denunciato come provocatoria. Tuttavia, nell'agosto 2000 il neoeletto presidente Chen si è ufficialmente impegnato a non dichiarare l'indipendenza né ad assumere iniziative unilaterali sullo status di Taiwan, un atto che è stato molto apprezzato anche dagli Stati Uniti.

L'amministrazione Bush ha assunto fin dal suo insediamento una linea di maggior apertura e sostegno nei confronti di Taiwan, compiendo scelte che, soprattutto in seguito alla svolta politica avvenuta con le elezioni del 2000, non hanno favorito la distensione dei rapporti con Pechino. Nell'aprile del 2001 il governo americano, rispondendo alle richieste del governo dell'isola, ha annunciato il più cospicuo

²¹ Cfr. Michael O'Hanlon: "The risk of war over Taiwan is real", *Financial Times*, 2 maggio 2005, p. 5.

²² Sul tema si veda anche "Taiwan: Texts of the Taiwan Relation Act, the US - China Communiques, and the 'Six Assurances'", CRS Report for Congress 96-246.

²³ Taiwan Relations Act, Public Law 96-8 96th Congress: http://usinfo.state.gov/eap/Archive_Index/Taiwan_Relations_Act.html

pacchetto di vendite di armamenti a Taiwan dal 1992. Il pacchetto include armamenti particolarmente avanzati come i cacciatorpedinieri della classe Kidd, i sottomarini a propulsione diesel e gli aerei da sorveglianza marittima P-3C Orion²⁴. Questi aiuti militari sono stati decisi contemporaneamente alla riduzione dei rapporti militari con Pechino in reazione a presunte attività spionistiche cinesi. Le forniture militari a Taiwan, tuttavia, sono procedute molto a rilento a causa delle difficoltà economiche dell'isola e della forte opposizione del Kuomintang (favorevole ad un più stretto rapporto con Pechino), il che non ha mancato di provocare un crescente malcontento e frustrazione fra le autorità militari americane²⁵. L'altro atto che, a poca distanza dall'insediamento dell'amministrazione Bush ha destato preoccupazione a Pechino è stata la dichiarazione del presidente (25 aprile 2001) secondo cui, se Taiwan avesse subito un attacco militare, gli Stati Uniti avrebbero fatto "tutto il necessario per aiutarla a difendersi"²⁶. Nonostante in seguito il Dipartimento di Stato, la Casa Bianca e lo stesso Presidente Bush abbiano ufficialmente negato che questa dichiarazione implicasse un cambiamento politico degli Usa, da allora il giudizio di Pechino sui rapporti Usa-Taiwan è di costante diffidenza.

Un secondo elemento di discontinuità dell'amministrazione Bush si riscontra nell'aumento dei contatti militari con Taiwan, la cooperazione su comando, controllo e comunicazione e l'assistenza all'addestramento delle truppe dell'isola. Questa linea dell'amministrazione gode di un forte sostegno all'interno del Congresso²⁷.

Un terzo elemento di discontinuità è l'apertura a visite ufficiali dei leader politici di Taiwan su territorio statunitense. Nel 2001 la Casa Bianca ha concesso al neo-eletto Presidente Chen l'autorizzazione a visitare New York (precedentemente interdetti) e Houston, dove Chen ha avuto importanti incontri pubblici. Autorizzazioni analoghe sono state concesse al Vicepresidente di Taiwan, Annette Lu, nel gennaio 2002 e al ministro della Difesa, Tang Yao-ming, nel marzo 2002. In quest'ultima occasione il ministro Tang ha partecipato ad una conferenza sui temi della difesa in Florida insieme all'allora vice-segretario alla Difesa Paul Wolfowitz, durante la quale quest'ultimo ha dichiarato che contribuire al rafforzamento militare di Taiwan costituiva un'importante priorità della politica estera americana²⁸.

La tensione internazionale su Taiwan è tornata a crescere nel settembre 2003, quando il Presidente Chen ha dichiarato di voler realizzare una nuova Costituzione entro il 2006, avanzando varie ipotesi sul tema dell'indipendenza a cominciare da un nuovo nome per l'isola, tuttora chiamata Repubblica democratica di Cina. Un mese dopo, nell'ottobre 2003, il governo americano ha autorizzato una nuova visita di alto livello del presidente Chen a New York, che ha avuto grande risalto sulla stampa di Taiwan. Il 27 novembre 2003, per disinnescare quella che stava diventando una bomba ad orologeria, il Parlamento di Taiwan ha approvato una legge che consente di indire un referendum su questioni costituzionali, ma che contempla la possibilità di referendum sullo status di sovranità soltanto in caso di attacco da parte di una potenza straniera. La

²⁴ Cfr. Shirley Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990*, CRS Report for Congress RL30957.

²⁵ Secondo un rapporto del Dipartimento della Difesa americano del 2002, le principali carenze del sistema di difesa di Taiwan sono il sistema decisionale nel settore militare inefficiente ed una cultura conservatrice dei vertici militari. Cfr. *Annual Report on the military power of the People's Republic of China*, Rapporto al Congresso, National Defense Authorization Act, 28 luglio 2003.

²⁶ Vedi Kerry B. Dumbaugh, cit.

²⁷ Un rapporto annuale pubblicato dal Pentagono nel febbraio del 1999 su impulso del Congresso, valutava il *Taiwan Relations Act* del 1979 ormai sorpassato e possibilmente da aggiornare alla luce del fatto entro il 2005 i programmi militari della Cina avrebbero previsto installazioni missilistiche in grado di danneggiare gravemente le strutture militari ed economiche dell'isola.

²⁸ Riunione dello US-Taiwan Business Council, Florida, marzo 2002.

crisi diplomatica con la Repubblica popolare cinese è stata dunque parzialmente ridimensionata, ma ha segnato un altro strappo tra Pechino e Taipei.

Se fino alla metà del 2003 Cina e Taiwan avevano cercato di evitare un coinvolgimento americano nella disputa sullo status politico dell'isola, da quella data gli Usa hanno ricevuto crescenti richieste di maggiore intervento da ambo le parti. Nella seconda metà del 2003 Pechino ha iniziato ad esercitare pressioni affinché Washington contribuisse a dissuadere il presidente Chen Shui-bian dall'insistere sulla via delle riforme costituzionali. Il 9 dicembre 2003, il premier cinese Wen Jiabao ha ottenuto dal presidente Bush rassicurazioni esplicite sulla posizione americana: "I commenti e le azioni del leader di Taiwan indicano che potrebbe essere indotto ad assumere decisioni unilaterali volte ad alterare lo *status quo*, scelta alla quale noi siamo contrari"²⁹. Gli Stati Uniti hanno confermato così di privilegiare le relazioni con Pechino, almeno fin tanto che le autorità cinesi si dimostrano prudenti in politica estera.

Nel corso del 2004, la Cina ha continuato ad invitare il governo americano ad evitare di mandare "segnali sbagliati" a Taiwan, mettendo in guardia contro il rischio di incoraggiare in tal modo le aspirazioni indipendentiste dell'isola. Nello stesso periodo, d'altro lato, le autorità di Taiwan hanno chiesto alle autorità americane, e soprattutto ai propri sostenitori all'interno del Congresso, di rivalutare e rafforzare il *Taiwan Relations Act* del 1979. Nell'aprile del 2004, Chiou I-jen, consigliere particolare del presidente Chen, è giunto a Washington per verificare un eventuale sostegno americano ai programmi di riforma costituzionale di Taiwan.

I membri del Congresso americano sostenitori di Taiwan, che appartengono ad entrambi gli schieramenti politici, continuano a chiedere un maggiore sostegno alle rivendicazioni di Taiwan e l'inclusione dell'isola, in modi giuridicamente compatibili con il suo attuale status, in organismi internazionali come, ad esempio, l'Organizzazione mondiale della sanità³⁰ (Oms). Nell'aprile del 2002 e nel settembre del 2003 sia la Camera dei Rappresentanti che il Senato hanno costituito al proprio interno un gruppo di contatto per Taiwan.

Nonostante le pressioni provenienti da più parti, anche nel 2004 il governo americano si è sforzato di mantenere una posizione di equilibrio fra la critica verso le installazioni missilistiche della Cina puntate contro l'isola, e i periodici ammonimenti volti a ricordare al governo taiwanese che il sostegno americano non è incondizionato³¹.

Nel marzo 2004 le elezioni presidenziali hanno visto Chen Shui-bian prevalere sul suo avversario con un margine di appena lo 0,25%. Smentendo le previsioni, il partito di Chen – il Dpp – è uscito però sconfitto dalle elezioni legislative del dicembre 2004 che hanno invece premiato il Kuomintang (Kmt) anche se con un margine esiguo. Avendo perduto la maggioranza in Parlamento, Chen ha dovuto rinunciare alla speranza di condurre in porto in tempi brevi le riforme costituzionali. Il risultato elettorale ha ancora una volta mostrato l'esistenza di una spaccatura abbastanza netta all'interno dell'opinione pubblica fra una parte più indipendentista, che si identifica con il Dpp del presidente Chen e con formazioni minori più radicali, e una parte più cauta e contraria ad una rottura con Pechino, che si raccoglie attorno al Kuomintang. Il 27 dicembre 2004

²⁹ Cfr. Kerry Dumbaugh, cit.

³⁰ Il 17 maggio 2004 la proposta di conferire a Taiwan lo status di "osservatore" all'interno dell'Organizzazione mondiale della sanità è stata bocciata – per l'ottavo anno consecutivo – con 25 voti favorevoli, incluso quello della delegazione statunitense, e 133 contrari. La posizione delle autorità cinesi al riguardo è che essendo Taiwan parte della Cina non può essere ammessa a partecipare ad organismi delle Nazioni Unite, per essere membri delle quali la sovranità nazionale costituisce un prerequisito imprescindibile.

³¹ Il 21 aprile 2004, ad un mese di distanza dalla avvenuta rielezione del presidente Chen, l'assistente segretario di Stato per l'Asia orientale e il Pacifico James A. Kelly tornava ad ammonire: "Il sostegno americano ai possibili cambiamenti di Taiwan alla sua Costituzione è limitato".

la Cina, approvando il suo quinto Libro Bianco sulla difesa nazionale³² ha riaffermato con grande nettezza di considerare il movimento per l'indipendenza di Taiwan la più grave minaccia alla sovranità del paese e alla pace regionale e di essere pronta a prevenire tale minaccia con tutti i mezzi necessari. Oltre all'istallazione di oltre 500 missili puntati contro le coste di Taiwan, Pechino ha approvato un programma di modernizzazione militare ed addestramento basato su quello che è stato definito dagli esperti militari "lo scenario Taiwan".

Le istallazioni missilistiche di Pechino sono tra le fonti principali di preoccupazione per Taiwan. Nel marzo 2004, contestualmente alle elezioni presidenziali che gli hanno rinnovato il mandato, lo stesso Chen ha indetto due referendum popolari, in uno dei quali si chiedeva ai cittadini di pronunciarsi sulla legittimità di un'azione militare di Taiwan se la Cina non avesse rimosso le istallazioni missilistiche puntate contro l'isola. Entrambi i referendum, tuttavia, non hanno raggiunto il quorum.

L'ultimo atto della pericolosa *escalation* nei rapporti fra Cina e Taiwan è del 14 marzo 2005, quando l'Assemblea nazionale della Repubblica popolare cinese ha approvato la "legge anti-secessione", che autorizza l'uso della forza contro Taiwan come "ultima risorsa" nel caso "dovessero fallire tutti i tentativi di riunificazione con l'isola o Taiwan dovesse compiere "strappi" per ottenere l'indipendenza."³³ La nuova norma costituisce la base giuridica e politica per la legittimazione di un attacco della Cina a Taiwan³⁴.

3.3. I rischi di un conflitto per Taiwan?

Ad oggi, il rischio di un conflitto sino-americano su Taiwan è relativamente limitato, ma abbastanza reale da essere tenuto in seria considerazione. Non vanno infatti sottovalutati tre elementi: la serietà delle intenzioni della Cina di assumersi i rischi di un conflitto per evitare la secessione di Taiwan; la serietà delle intenzioni degli americani di difendere l'isola, nonostante in Cina ed in Europa molti non siano ancora disposti a crederlo; il fatto che la Cina non ha bisogno di avere lo stesso potenziale militare degli Usa per poter affrontare uno scontro militare su Taiwan, anche se la forza militare americana è di gran lunga superiore a quella cinese.

Le spinte all'interno dell'amministrazione e del Congresso americano non sono univoche: c'è chi invoca un sostegno più esplicito a Taiwan in nome della difesa dei valori democratici americani; chi chiede di anteporre le relazioni diplomatiche con Pechino in una prospettiva di più lungo periodo; chi, infine, ritiene necessario che gli

³² Url: <http://english.people.com.cn/whitepaper/defence2004/defence2004.html>.

³³ Discorso di presentazione della legge compiuto da Wang Zhaoguo, vicepresidente della Commissione permanente dell'Assemblea nazionale cinese, 14 marzo 2004. In un altro passaggio dell'intervento, Wang sottolinea: "Il testo della legge dispone che nel caso le forze indipendentiste di Taiwan dovessero compiere atti per causare la secessione di Taiwan dalla Cina, o dovessero verificarsi degli incidenti a causa di tentativi secessionisti da parte di Taiwan, o tutte le possibilità di una riunificazione pacifica dovessero considerarsi completamente esaurite, lo Stato ricorrerebbe a mezzi non pacifici e adotterebbe altre misure necessarie alla protezione della sovranità della Cina e della sua integrità territoriale".

³⁴ D'altro lato, Chen ha compiuto un altro passo lungo la strada delle riforme costituzionali convocando per il 14 maggio 2005 le elezioni dell'Assemblea nazionale di Taiwan, incaricata di affrontare alcune riforme per il consolidamento dell'autonomia da Pechino. Dopo la vittoria del Kuomintang nelle legislative del dicembre 2004, il risultato di maggio, ancorché caratterizzato da una scarsa affluenza alle urne (ha votato solo il 23% degli aventi diritto) costituisce una battuta d'arresto del tentativo della Cina di isolare il presidente Chen Shui-bian. Il Partito democratico progressista del Presidente Chen ha infatti ottenuto il 42.5% dei voti contro il 38.9% del Kuomintang. Da registrare anche il fatto che il partito indipendentista radicale (Taiwan Solidarity Union) si è affermato come terza forza politica raggiungendo il 7% dei voti.

Usa svolgono un attivo ruolo di mediazione per evitare che la controversia degeneri. La linea intrapresa dall'amministrazione Bush dalla metà del 2003 sembra essere la terza, nella consapevolezza che la questione di Taiwan può avere, più di ogni altra, un impatto decisivo sui rapporti sino-americani nel loro complesso.

4. Corea del Nord e proliferazione nucleare

La crisi americana con la Corea del Nord risale all'ottobre del 2002, quando il leader nord-coreano Kim Jong Il ha dichiarato alle autorità americane in visita ufficiale nel paese, l'intenzione di condurre un programma di arricchimento dell'uranio, violando così gli impegni assunti nell'ambito dell'Accordo quadro stipulato con gli Usa nel 1994. La crisi è proseguita fino al punto che gli Stati Uniti, il Giappone, la Corea del Sud e gli altri paesi membri del Kedo (l'Organizzazione per lo sviluppo energetico della Penisola coreana), hanno sospeso la propria assistenza energetica alla Corea del Nord, che per reazione ha deciso di ritirarsi dal Trattato di non proliferazione nucleare e di rimettere in funzione il proprio reattore nucleare di Yongbyon. Dopo questo atto l'amministrazione Bush ha assunto una linea di fermezza, respingendo le richieste del paese di risolvere la crisi attraverso un dialogo bilaterale ed accettando invece solo i cosiddetti "colloqui a sei" cui partecipano Corea del Nord e del Sud, Stati Uniti, Cina, Giappone e Russia. Fino ad oggi, tuttavia, i colloqui non hanno prodotto risultati significativi ed anzi dal settembre 2004 sono stati di fatto sospesi. Washington riconosce alla Cina un ruolo chiave per il contenimento nucleare della Corea del Nord, non solo in forza dei consolidati rapporti di amicizia sino-coreani, ma anche perché la Cina ne costituisce il principale fornitore energetico (circa l'80% degli approvvigionamenti nord-coreani) e partner commerciale. Qualunque pressione di carattere economico sulla Corea del Nord, dunque, non può prescindere dall'attiva partecipazione di Pechino. Ufficialmente la Cina sostiene con forza la denuclearizzazione della penisola coreana, ma allo stesso tempo è preoccupata che il crollo del regime di Pyongyang, considerato già in bilico, possa da un lato ridurre l'importanza del proprio ruolo negoziale nell'area, dall'altro far precipitare la situazione. Ad oggi Pechino è favorevole al ripristino del dialogo bilaterale fra Usa e Corea del Nord, ma non ha né interrotto né diminuito le forniture energetiche ed alimentari al paese.

Per molti anni la Cina è stata uno dei principali fornitori di armi, tecnologie sensibili ed energia nucleare a diversi paesi del Medio Oriente e del Sudest Asiatico, a partire dall'Iran e dal Pakistan, e su di essa pende l'accusa di aver immesso nel mercato internazionale tecnologie per la realizzazione di armi di distruzione di massa³⁵. Nonostante Pechino abbia più volte dichiarato di aver messo termine a tali pratiche, la questione continua a suscitare preoccupazione nell'amministrazione Bush, soprattutto per quanto riguarda paesi come Iran e Corea del Nord, con cui la Cina ha avuto importanti rapporti bilaterali e cui ha fornito missili e attrezzature militari che oggi costituiscono una oggettiva minaccia per la presenza americana nell'area.

5. I nuovi scenari asiatici

5.1. La competizione sino-americana nel Sudest Asiatico

Dalla metà degli anni novanta si è registrato un sensibile miglioramento dei rapporti fra la Cina e i suoi vicini. Questi miglioramenti risultano particolarmente evidenti nei rapporti che la Cina ha sviluppato con i dieci paesi dell'Associazione delle

³⁵ Cfr. Shirley Kan: *China and Proliferation of Weapons of mass Destruction and Missiles: Policy Issues*, CRS Report for Congress, RL31555.

Nazioni dell'Asia Sud-Orientale (*Association of South-East Asean Nations, Asean*)³⁶, con i quali nel novembre del 2004 ha sottoscritto un accordo di libero scambio in base al quale dal primo luglio 2005 verranno abbassate o eliminate le tariffe su oltre 7.000 prodotti, con l'obiettivo di realizzare un'area di libero scambio entro il 2010. Prima del novembre 2004, la Cina aveva già stipulato una *partnership* economica con i paesi dell'Asean + 3, di cui fanno parte, oltre ai membri dell'Asean, anche due importanti alleati militari degli Usa: il Giappone e la Corea del Sud. All'interno dell'Asean la Cina ha stabilito un rapporto privilegiato con la Birmania, cui fornisce importanti aiuti militari, economici e di sostegno allo sviluppo. Secondo un recente rapporto interno del Dipartimento della Difesa americano³⁷, Pechino sta realizzando in Birmania delle basi navali che forniranno alla Cina, in tempi non lontani, un accesso all'Oceano Indiano.

I paesi del Sudest Asiatico sono certamente interessati ad agganciarsi a quella che sembra essere l'inarrestabile crescita economica della Cina, ma allo stesso tempo temono di rimanerne schiacciati. Alcuni osservatori sottolineano infatti che, se l'attuale tendenza ad assecondare le aspirazioni regionali della Cina dovesse continuare, la libertà di manovra di molti Stati dell'area potrebbe risultarne definitivamente compromessa. Oltre ad assecondare le aspirazioni cinesi, dunque, molti paesi membri dell'Asean mantengono una strategia di equilibrio, stringendo rapporti, soprattutto nel campo della sicurezza, con paesi come l'India, il Giappone e l'Australia, che in alcuni casi suppliscono alle lacune degli Stati Uniti nella funzione di bilanciamento dell'esuberanza cinese. Se Washington non definirà quanto prima una strategia regionale efficace e complessiva verso il Sudest asiatico, presto o tardi i paesi dell'Asean si troveranno davanti ad una scelta che non vorrebbero mai compiere: quella fra Stati Uniti e Cina³⁸. Gli americani percepiscono con chiarezza l'intensificazione dell'impegno di Pechino verso l'Asean come parte di una più ampia strategia multilaterale, volta ad accrescere la propria influenza economica e diplomatica e a legittimare il proprio ruolo di garante della sicurezza regionale, riducendo al minimo - fino poi ad annullare - quello degli Stati Uniti. Oltre a promuovere l'Asean + 3, infatti, la Cina ha sostenuto attivamente anche il Forum Regionale dell'Asean (*Asean Regional Forum, Arf*), principale sede di discussione regionale sui temi della sicurezza, stabilendo al suo interno la Conferenza sulle politiche della sicurezza cui partecipano gli esperti della sicurezza dei diversi paesi membri.

In un rapporto del dicembre 2004 l'Asia Foundation, un'organizzazione che finanzia programmi di sviluppo regionale con sede a Washington e in diciassette paesi

³⁶ L'Asean è nata nel 1967 ed oggi ne fanno parte la Cambogia, l'Indonesia, il Laos, la Malesia, la Birmania, le Filippine, Singapore, la Thailandia, il Vietnam e il Brunei. Gli Stati Uniti mantengono alleanze militari con le Filippine e la Thailandia, ed hanno diverse basi navali ed aeree a Singapore.

³⁷ Il rapporto "Energy Futures in Asia" è stato realizzato nel gennaio 2005 da Booz Allen Hamilton per il segretario alla Difesa Donald Rumsfeld. Il rapporto descrive dettagliatamente la strategia a "collana di perle" che la Cina sta adottando verso alcuni paesi vicini per difendere i propri interessi energetici. Nel rapporto vengono indicate le aree di competizione energetica con gli Usa nel Sudest Asiatico, e vi si afferma che la Cina crede che in caso di conflitto con Taiwan gli Stati Uniti potrebbero distruggere i principali canali di importazioni energetiche cinesi. Gli specialisti cinesi intervistati per il rapporto affermano che gli Stati Uniti hanno le capacità militari per tagliare le importazioni petrolifere della Cina e potrebbero danneggiarla seriamente bloccando le sue forniture energetiche. Alcune parti del rapporto sono state rese pubbliche da Bill Gertz in "China Builds up Strategic Sea Lanes," *Washington Times*, 18 gennaio 2005.

³⁸ Cfr. David Shambaugh, "China Engages Asia. Reshaping regional Order", *International Security*, Vol. 29, n. 3, pp. 64 - 99; "China, America and Southeast Asia", *ISS Strategic Comments*, volume 11, febbraio 2005; "America's alliances in East Asia", *ISS Strategic Comments*, volume 11, marzo 2005; James F. Hoge "A Global Power Shift in the Making. Is the US Ready?" *Foreign Affairs*, luglio/agosto 2004, vol. 83, n. 4, pp. 2 - 7; Dick K. Nanto, Emma Chanlett-Avery, "The rise of China and its effect on Taiwan, Japan and South Korea: US Policy Choices" CRS, Report for Congress, 12 aprile 2005.

asiatici, sottolinea che per mantenere la propria influenza regionale gli Stati Uniti devono sviluppare una strategia d'azione per il Sudest Asiatico più coordinata di quella portata avanti fino ad ora.

Nel campo della sicurezza gli Stati Uniti continuano a svolgere un fondamentale ruolo di equilibrio regionale, ed i paesi dell'Asean sono consapevoli che l'ombrello militare americano sarà ancora per molto tempo ampiamente superiore a quello cinese. La presenza militare americana è oggi la più consistente dalla fine della guerra fredda, ed il Pentagono ha recentemente presentato un piano di ridislocazione globale delle forze militari americane che prevede un aumento della presenza nel Sud Est asiatico per i prossimi anni³⁹. Nonostante ciò, dopo l'undici settembre le nuove priorità della sicurezza americana (dalla lotta al terrorismo alla non proliferazione nucleare) hanno generato contrasti fra gli Usa e alcuni paesi membri dell'Asean. Se i rapporti con le Filippine, la Thailandia e soprattutto Singapore si sono significativamente intensificati (non solo grazie alla loro partecipazione alla guerra in Iraq, ma anche attraverso il perfezionamento di accordi di libero scambio), quelli con l'Indonesia, la Malesia ed altri stati a maggioranza musulmana hanno risentito degli effetti della guerra al terrorismo. La sensazione espressa da alcuni analisti americani è che anche per questa ragione stia maturando nella regione una crescente percezione del declino dell'influenza politica americana e del corrispettivo aumento di quella cinese. Se dunque gli Stati Uniti, oltre ad intensificare la propria presenza militare, non saranno in grado di rilanciare i rapporti anche dal punto di vista politico e diplomatico, i loro legami con i paesi dell'area, anche nel campo della sicurezza, potrebbero indebolirsi⁴⁰.

5.2. *L'India e l'Asia Centrale*

Oltre ai rapporti con l'Asean, negli ultimi anni la Cina ha migliorato le sue relazioni con l'India, con cui fino agli anni sessanta aveva combattuto diverse guerre regionali. Il 24 gennaio 2005, Cina e India hanno avviato un "dialogo strategico" per affrontare questioni riguardanti il terrorismo, la competizione sulle risorse energetiche e il ruolo degli Stati Uniti in Asia. Nell'aprile del 2005 il premier cinese Wen Jiabao ha fatto un'importante visita ufficiale in India. Negli ultimi anni anche le relazioni fra gli Stati Uniti e l'India sono migliorate sensibilmente.

Con i paesi dell'Asia Centrale appartenenti all'ex Unione Sovietica, la Cina ha stabilito rapporti economici e di sicurezza tramite l'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai (*Shanghai Cooperation Organization*, Sco), fondata nel 2001, di cui fanno parte anche Russia, Uzbekistan, Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan. Nell'ambito della Sco la Cina ha definito accordi sul passaggio di oleodotti, accordi ferroviari ed anche accordi di carattere militare.

5.3. *Il delicato equilibrio con Russia e Giappone*

Il Giappone, considerato il più importante alleato americano in Asia, costituisce un'eccezione ai recenti successi diplomatici della Cina, a causa della disputa sull'occupazione giapponese durante la seconda guerra mondiale. Nonostante ciò nel 2004 la Cina (inclusa Hong Kong) ha superato gli Stati Uniti come principale partner commerciale giapponese.

Il 2 febbraio 2005 il presidente russo Vladimir Putin e il consigliere di Stato cinese Tang Jiaxuan, in occasione di una visita ufficiale a Mosca, hanno annunciato che la Cina e la Russia avvieranno regolari consultazioni sui problemi della sicurezza ed attueranno esercitazioni militari congiunte. Nella stessa occasione il consigliere Tang ha

³⁹ Cfr. "Pentagon's Global Defense Posture Review", settembre 2004

⁴⁰ Cfr. Iiss, "China, America and Southeast Asia", cit.

tenuto a sottolineare che era la prima volta che la Cina stabiliva consultazioni in tema di sicurezza nazionale con un governo straniero. Nonostante le storiche tensioni che ancora intercorrono fra i due paesi, Cina e Russia sono consapevoli di essere reciprocamente l'unico interlocutore con cui poter controbilanciare il potere globale americano.

6. Rapporti economici e commerciali

La Repubblica popolare cinese è oggi il terzo partner commerciale degli Stati Uniti, con un livello di scambi commerciali che nel 2004 è stato stimato intorno a 232 miliardi di dollari. Le principali controversie di carattere economico riguardano innanzi tutto l'aumento del deficit commerciale americano verso la Cina - che nel 2004 ha raggiunto i 162 miliardi di dollari - l'incapacità delle autorità della Repubblica popolare di proteggere i diritti di proprietà intellettuale degli Usa, il ricorso a pratiche commerciali restrittive e l'ancoraggio della moneta nazionale, il renminbi, al dollaro.

6.1. Le polemiche sui diritti di proprietà intellettuale

La scarsa capacità della Cina di difendere i diritti di proprietà intellettuale è divenuta negli ultimi anni la principale controversia commerciale fra i due paesi. Secondo una valutazione recentemente realizzata da fonti industriali americane, in Cina la pirateria sulla proprietà intellettuale viene esercitata sul 90% dei prodotti americani, per un costo per le imprese americane che ammonta intorno ai 2,5 miliardi di dollari l'anno. Somme di assoluto rilievo, che determinano costanti tensioni fra Washington e Pechino per il sospetto che la Cina, nonostante i reiterati richiami, non compia tutti gli sforzi necessari per arginare un elemento di forte concorrenza sleale che riguarda un aspetto strategico dei rapporti commerciali fra i due paesi⁴¹.

6.2. La controversia valutaria

L'altra principale controversia economica riguarda il grande vantaggio commerciale che la Cina trae, soprattutto nell'ambito delle esportazioni, dall'ancoraggio della sua moneta, il renminbi, al dollaro con una valutazione risalente al 1994 - circa 8.3 renminbi per dollaro - non più rispondente alla forza acquisita nel frattempo dall'economia cinese. Nel 2003 le autorità economiche americane hanno iniziato a denunciare che l'ancoraggio renminbi/dollaro costituisce un'artificiosa sottostima della moneta cinese, e che questo fenomeno favorisce le esportazioni cinesi creando una concorrenza sleale con le monete ed i mercati del resto del mondo. L'ancoraggio renminbi/dollaro è anche additato come la causa principale dell'alto deficit commerciale Usa nei confronti della Cina. La questione suscita preoccupazione crescente fra le autorità economiche internazionali. In occasione del vertice economico del G7 tenutosi nel marzo 2005 a Londra, i rappresentanti di tutti i paesi partecipanti hanno chiesto alla Cina di intervenire per sganciare la valutazione del renminbi da quella del dollaro ed adeguare il valore della propria moneta agli attuali livelli monetari. L'ancoraggio renminbi/dollaro viene sempre più percepito come un elemento di concorrenza sleale perpetrato dalla Cina ai danni degli altri concorrenti mondiali. Il Congresso americano ha recentemente chiesto al Segretario al Tesoro di calcolare il volume del vantaggio economico che la Cina trae dall'attuale tasso di cambio e, in base al risultato, introdurre misure restrittive che bilancino tali vantaggi. Nel rapporto biennale presentato dal Dipartimento del Tesoro il 3 dicembre 2004 sugli scambi esteri, si sottolineava tuttavia che a nessuno dei principali partner commerciali americani - e segnatamente alla Cina - era attribuibile l'accusa di manipolazione monetaria.

⁴¹ Cfr. International Intellectual Property Alliance, *2004 Special 301 Report: People's Republic of China*, febbraio 2004.

6.3. *Lo scontro sul tessile*

Il più recente ed aspro scontro di carattere commerciale riguarda invece le esportazioni dei prodotti tessili cinesi. Il 13 maggio 2005 l'amministrazione Bush ha deciso di introdurre dazi doganali sulle importazioni di abbigliamento dalla Cina, accogliendo almeno in parte le richieste delle associazioni del settore tessile che da tempo denunciavano l'invasione dei prodotti *made in China*. Le nuove quote, annunciate dal neo-segretario al Commercio Usa Carlos Gutierrez, interessano tre categorie di prodotti: pantaloni, magliette di cotone e biancheria intima. La decisione è giunta in seguito alla constatazione che nei primi quattro mesi del 2005, secondo l'amministrazione americana, le importazioni di pantaloni cinesi sono aumentate del 1.505%, quelle di camicette e polo del 1.346% e quelle di maglieria intima del 347%. L'impennata delle importazioni è iniziata da gennaio, quando è stato abrogato l'Accordo multifibre, il regime internazionale di restrizioni al commercio dei prodotti tessili rimasto in vigore per circa tre decenni. Le quote ora imposte sono dunque considerate dagli americani "misure di salvaguardia" compatibili con le norme previste dall'Omc. Pechino ha reagito con grande asprezza alla decisione americana, accusando Washington di creare un precedente che rischia di pregiudicare il sistema multilaterale del commercio.

7. I diritti umani

7.1. *La repressione delle libertà politiche e religiose*

La violazione dei diritti umani da parte delle autorità cinesi costituisce da molto tempo un terreno di scontro con il governo americano. L'amministrazione Bush ha seguito un approccio più selettivo rispetto alla precedente amministrazione Clinton, preferendo concentrare le proprie pressioni politiche sui casi individuali più gravi.

Il 25 gennaio 2005 la Repubblica popolare ha reso nota una lista di 56 prigionieri politici cui sarebbe stata offerta una riduzione della pena o che erano in procinto di essere rilasciati. Quest'atto è stato interpretato dalle autorità americane come un'apertura significativa data l'estrema riluttanza con cui le autorità cinesi forniscono volontariamente informazioni sui prigionieri (alcuni nomi della lista erano precedentemente sconosciuti). Tuttavia, alcuni all'interno del Dipartimento di Stato Usa hanno visto in quest'atto un tentativo della Repubblica popolare di dissuadare gli Usa dal presentare alla Commissione sui diritti umani dell'Onu, riunitasi a Ginevra fra marzo e aprile del 2005, una nuova risoluzione contro la Cina.

Il governo americano mantiene un alto livello di attenzione sui casi di violazione della libertà religiosa. Nel rapporto annuale sulla libertà religiosa internazionale⁴² del settembre 2004, il Dipartimento di Stato americano giudica il livello di libertà religiosa in Cina molto basso e, cosa ancor più grave, sostanzialmente invariato negli ultimi anni. Dal 1999 la Cina viene indicata dal rapporto come paese "particolarmente preoccupante".

7.2. *La questione del Tibet*

Un contrasto fra Cina e Usa si registra anche riguardo allo status politico e culturale del Tibet. Il governo degli Stati Uniti riconosce il Tibet come parte della Cina, ma contesta a Pechino il mancato riconoscimento del ruolo del Dalai Lama - leader spirituale del Tibet -, del governo tibetano in esilio e soprattutto lo stretto controllo sulle tradizioni culturali e religiose della popolazione del Tibet. La causa del Dalai Lama, premio Nobel per la pace che da anni rivendica il riconoscimento dei diritti civili del

⁴² Cfr. *International Religious Freedom Report*, U.S. Department of State, 15 settembre 2004

suo popolo nel mondo, gode di forte sostegno politico all'interno del Congresso americano, che da anni esercita pressioni sulla Casa Bianca affinché fornisca protezione alla cultura tibetana e riconosca giuridicamente il Tibet. Grazie alle pressioni di molti membri del Congresso e delle organizzazioni filo-tibetane, nel 1997 gli Stati Uniti hanno creato un Coordinatore Speciale per la questione del Tibet con il mandato di promuovere il dialogo fra il Dalai Lama e Pechino. L'attuale Coordinatore speciale è il sottosegretario di Stato per gli affari globali Paula Dobriansky, il funzionario americano di più alto livello ad aver finora ricoperto l'incarico.

8. Conclusioni

Le relazioni bilaterali fra Stati Uniti e Cina hanno registrato, negli ultimi anni, una significativa ripresa. Dopo l'interruzione dei rapporti successiva alla strage di Piazza Tienanmen del 1989, i due paesi hanno conosciuto una nuova stagione di cooperazione soprattutto dopo l'undici settembre. La lotta al terrorismo e l'impegno per il contenimento del programma nucleare militare condotto dalla Corea del Nord sono stati i due principali assi su cui si è sviluppata, tra alti e bassi, la cooperazione fra i due paesi.

La definizione dello *status* di Taiwan costituisce invece la principale minaccia di carattere geopolitico ai rapporti sinoamericani. L'interesse strategico di Pechino non è di acquisire il controllo diretto dell'isola, ma di scongiurare una secessione formale che verrebbe percepita come un inaccettabile vulnus. In questo senso la principale minaccia per Pechino non proviene dagli Stati Uniti, ma dal governo di Taiwan. Se a Taipei dovessero prendere il sopravvento le spinte independentiste interne al governo del Presidente Chen Shui-bian ed al suo partito (il Dpp), gli Stati Uniti potrebbero trovarsi coinvolti in uno scontro militare dalle conseguenze imprevedibili.

L'area su cui si misura la maggiore competizione strategica per la conquista, o il mantenimento, dell'egemonia economica, politica e commerciale, è quella asiatica. È in Asia, infatti, che l'"ascesa pacifica" della Cina ha segnato i suoi maggiori risultati economici e diplomatici. Negli ultimi anni la Cina ha soppiantato gli Stati Uniti come primo partner commerciale di molti paesi asiatici, non ultimi quelli alleati con gli americani. Ed è sull'Asia, dove comunque gli Usa continuano ad essere la potenza egemone, che si concentrano le maggiori preoccupazioni delle autorità americane per quanto potrà succedere nei prossimi anni, soprattutto nel campo della sicurezza. Diversi analisti ritengono infatti che se gli Stati Uniti non saranno solerti nel colmare le lacune della loro pianificazione strategica, diversi paesi, soprattutto quelli del Sudest Asiatico, si troveranno costretti a scegliere fra l'alleanza militare e strategica con gli Usa e quella con la Cina.

Controverso rimane il terreno dei rapporti economici e commerciali, che negli ultimi anni hanno subito un forte incremento. Oltre alla più recente diatriba commerciale sulle esportazioni di prodotti tessili da parte della Cina, le più ricorrenti ragioni di contenzioso sono due: i significativi danni economici che gli Stati Uniti subiscono per l'incapacità delle autorità cinesi di far rispettare i diritti di proprietà intellettuale americani; il cambio fisso del renminbi con il dollaro che gli Usa considerano come la principale causa del forte deficit commerciale che accusano nei confronti della Cina.

Il mondo politico americano è diviso sulla strategia da seguire verso la Repubblica popolare cinese. Secondo alcuni gli Stati Uniti devono sostenere il processo di integrazione economica e commerciale della Cina con la comunità internazionale (come hanno fatto promuovendone l'entrata nell'Omc nel 2001), perché non potrà che derivarne un interesse cinese a stabilizzare le sue relazioni economiche, una graduale apertura del suo sistema politico ed una internazionalizzazione culturale del suo gruppo

dirigente. In quest'ottica Pechino è vista come un partner con cui si potrà cooperare in un numero crescente di settori, come la ricerca di fonti di energia alternative, il progresso medico e scientifico, la protezione dell'ambiente.

Altri esponenti del mondo politico ed accademico americano ritengono invece che l'ascesa della Cina come potenza globale costituisca un'inevitabile minaccia per gli interessi strategici americani in diverse aree del pianeta, e che se gli Stati Uniti non saranno in grado di arginarne l'ascesa, essa eroderà l'influenza americana anche su molti alleati. L'intenzione dichiarata dell'Unione Europea di rimuovere l'embargo sulla vendita delle armi e tecnologie sensibili alla Cina costituirebbe un tipico esempio di questa tendenza. Compito principale degli Stati Uniti nei prossimi anni dovrebbe dunque essere quello di favorire il cambiamento del sistema politico cinese dall'interno, cercando al contempo di contenere le ambizioni del paese là dove queste entrino in contrasto con gli interessi americani.

L'ascesa della Cina tra Europa e Stati Uniti

Parte terza

Le relazioni tra la Cina e l'Unione Europea

di Michele Comelli

1. Introduzione

Le relazioni tra la Cina e l'Unione europea hanno assunto nel corso degli ultimi anni un rilievo politico sempre maggiore, tanto da essere qualificate dall'Unione come una “*partnership* strategica”. In precedenza, tali relazioni erano per lo più confinate al campo economico e si risolvevano in una vasta serie di progetti di cooperazione con obiettivi di breve periodo.

L'avvio delle relazioni diplomatiche tra Bruxelles e Pechino risale al 1975, a conclusione di un lungo periodo di isolamento internazionale della Cina, che negli anni sessanta era entrata in rotta di collisione anche con l'Unione Sovietica. Nel 1978 l'Unione Europea, allora denominata Comunità economica europea, firmava il primo trattato commerciale con la Cina. È solo con la fine della guerra fredda e con il perdurare della crescita economica cinese, tuttavia, che le relazioni sino-europee iniziano ad assumere una fisionomia più definita⁴³. In realtà, all'inizio degli anni novanta, i rapporti tra Europa e Cina risentivano della situazione che si era venuta a creare dopo la brutale repressione di piazza Tienanmen del giugno 1989 e l'inasprimento delle misure di limitazione delle libertà politiche e dei diritti umani ad opera del regime comunista cinese. L'Unione Europea rimarcava il suo dissenso rispetto alle misure repressive adottate da Pechino con una serie di decisioni che incidevano in maniera sostanziale e simbolica sulle relazioni bilaterali. Tra queste si segnala il divieto di vendita di armi alla Cina (cfr. *infra*).

Il boom delle economie asiatiche nei primi anni novanta, con le conseguenti possibilità che si aprivano per le imprese europee, inducevano i paesi dell'Ue ad adottare un approccio più pragmatico ammorbidendo la linea dura nei confronti di Pechino. Nel 1995 le relazioni con la Cina sono oggetto di un *policy paper* redatto dalla Commissione europea, cui ne seguirono altri tre a breve distanza (1998, 2001 e 2003). Il documento della Commissione del 1995⁴⁴ parte dalla seguente riflessione: l'eccezionale crescita economica cinese, cui si accompagna un crescente ruolo politico sulla scena internazionale, impone di delineare “una strategia di lungo termine che rifletta l'influenza economica e politica della Cina a livello mondiale e regionale”⁴⁵. Inoltre, nelle intenzioni dell'Unione, tale strategia dev'essere “orientata all'azione, e non meramente declaratoria”⁴⁶. I principali obiettivi della strategia del 1995 erano:

- 1) integrare maggiormente la Cina nell'ordine internazionale che l'Ue sostiene, cioè un ordine basato sul multilateralismo, sul rispetto del diritto internazionale e sul ruolo centrale delle Nazioni Unite;
- 2) coadiuvare la Cina nella sua trasformazione interna, favorendo il passaggio da un'economia pianificata ad un'economia di mercato, ed

⁴³ Cfr. Katinka Barysch (with Charles Grant and Mark Leonard), “Embracing the dragon. The EU's partnership with China”, Centre for European Reform, p. 6.

⁴⁴ “Una politica a lungo termine per le relazioni Cina-Europa”, Bruxelles, 05/05/1995, COM(95)279.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

al contempo aiutarla a far fronte alle ricadute sociali e ambientali che tale passaggio comporta;

- 3) monitorare ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Cina, principalmente attraverso lo strumento del dialogo politico.

Questi obiettivi furono ripresi e aggiornati, tenendo conto degli sviluppi economici e politici internazionali, nelle successive comunicazioni della Commissione sui rapporti con la Cina (1998, 2001 e 2003).

L'accresciuta importanza delle relazioni bilaterali veniva riconosciuta esplicitamente anche da parte cinese: nel 2003, infatti, Pechino pubblicava un *policy paper* sull'Unione Europea, che costituiva il primo documento pubblico ufficiale della Cina sulle relazioni con un altro paese o organizzazione internazionale. Il *policy paper* cinese parte dall'assunto che l'Unione Europea è un attore importante nel quadro delle relazioni internazionali e che tra Pechino e Bruxelles non vi sono fondamentali conflitti di interesse. Gli obiettivi di Pechino per le relazioni con l'Europa sono:

- 1) promozione dello sviluppo delle relazioni politiche con l'Unione e contributo alla pace ed alla stabilità mondiali;
- 2) approfondimento della cooperazione economica;
- 3) espansione dei rapporti culturali.

Il rafforzamento delle relazioni tra Ue e Cina appare evidente a livello diplomatico: se fino alla metà degli anni novanta gli incontri erano sempre avvenuti ai margini dei più importanti appuntamenti internazionali, come ad esempio l'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁴⁷, in seguito l'Ue è riuscita a creare una cornice diplomatico-istituzionale che prevede vertici a livello di Capi di Stato e di governo, incontri ministeriali e riunioni a livello di funzionari. Risale al 1998 il primo incontro tra il Primo ministro cinese e la trojka diplomatica europea.

2. La *partnership* strategica Ue-Cina

Un salto di qualità nelle relazioni sino-europee, almeno nelle intenzioni dell'Unione, si ritrova nella Strategia di sicurezza europea del dicembre 2003, il cosiddetto "documento Solana". Nel testo la Cina viene considerata come appartenente alla categoria di paesi con i quali l'Unione Europea dovrebbe "cercare di sviluppare partenariati strategici"⁴⁸. Anche l'ultimo vertice UE-Cina, tenutosi all'Aja l'8 dicembre 2004, ha confermato che le relazioni sino-europee si sviluppano nel quadro di una c.d. "partnership strategica". Tuttavia, in nessun documento ufficiale dell'Unione viene chiarito l'esatto significato dell'espressione. Si può tuttavia ipotizzare che partner strategici siano paesi con i quali l'Unione: 1) intende stabilire delle relazioni strutturate e consolidate, che vadano oltre la cooperazione in settori limitati e che prevedano una condivisione di obiettivi strategici e una visione simile delle relazioni internazionali; 2) intrattiene un dialogo politico strutturato che include anche vertici bilaterali annuali a livello di Capi di Stato e di governo⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. Katinka Barysch, cit, p. 8.

⁴⁸ "Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza", Bruxelles, 12 dicembre 2003. Gli altri paesi citati sono: Canada, Giappone, India, Russia e Stati Uniti.

⁴⁹ Questo è vero per tutti i paesi che la Strategia di sicurezza di Solana ha identificato come "partner strategici dell'Unione", ossia Canada, Cina, Giappone e India. L'unica eccezione è costituita dalla Corea del Sud, che intrattiene un dialogo politico con l'Unione anche a livello di summit, ma che non figura tra i partner strategici di Bruxelles. Intervista con un funzionario del Consiglio, Bruxelles, aprile 2005.

3. Obiettivi delle relazioni Ue-Cina

Come emerge dal più recente documento della Commissione del 2003⁵⁰, sono cinque i principali obiettivi che l'Unione si prefigge di raggiungere nelle relazioni con la Cina:

- 1) definire responsabilità comuni riguardanti la promozione della *governance* mondiale;
- 2) fornire sostegno alla transizione della Cina verso una società aperta basata sullo Stato di diritto e sul rispetto dei diritti umani;
- 3) promuovere l'apertura economica della Cina all'interno del paese e all'estero;
- 4) sviluppare il programma di cooperazione Ue-Cina;
- 5) promuovere la visibilità dell'Ue in Cina.

3.1. La cooperazione Ue-Cina in relazione alla *governance* mondiale

Con riferimento al primo obiettivo, l'Ue ritiene che all'impressionante espansione economica cinese degli anni novanta debba corrispondere un accresciuto ruolo di Pechino nell'assicurare la pace e la stabilità internazionali. Sia Bruxelles sia Pechino "condividono la stessa visione riguardo all'importanza dei sistemi e delle regole multilaterali per la *governance* mondiale"⁵¹, ed in particolare la necessità del rafforzamento del sistema imperniato sulle Nazioni Unite e sul loro ruolo nella risoluzione dei conflitti internazionali. Inoltre, Europa e Cina collaborano – o si sono dichiarate pronte a collaborare – su problematiche di interesse globale quali la proliferazione delle armi di distruzione di massa, lo sviluppo sostenibile e la lotta alla povertà. La comune propensione per il multilateralismo, ossia per un sistema di *governance* globale, che prevede il rispetto delle regole e norme internazionali e un ruolo chiave per le istituzioni sopranazionali accomuna Bruxelles più a Pechino che a Washington. La comunanza di vedute tra Europa e Cina sul sistema internazionale e su alcune problematiche globali ha fatto parlare qualche analista di "asse emergente"⁵². In effetti, l'Ue tende a guardare alla Cina attraverso le proprie categorie, così come fanno gli Stati Uniti. Per Bruxelles, quindi, la Cina è una potenza economica che dev'essere integrata appieno nel sistema internazionale, al fine di renderlo più stabile. Per Washington, invece, la Cina trasferirà inevitabilmente il suo potere economico in potere politico e soprattutto militare, finendo per costituire una sfida alla supremazia americana nel Pacifico occidentale. A differenza degli Usa, l'Ue non è certo una potenza asiatica, e quindi non vede nell'ascesa della Cina una minaccia ai propri interessi di sicurezza.

Un altro elemento di tensione geopolitica nei rapporti tra Washington e Pechino, ma non molto rilevante nei rapporti tra Bruxelles e Pechino, è la questione di Taiwan. La Cina considera Taiwan parte della Repubblica popolare cinese, alla quale auspica che prima o poi si unifichi. In linea con questa posizione, per la Cina Taiwan è una questione di politica interna, non di politica estera. L'Unione Europea, al pari degli Stati Uniti, aderisce al principio di "una sola Cina" (*One China Policy*), ossia riconosce ufficialmente solo la Repubblica popolare cinese come paese indipendente e sovrano e non detiene relazioni diplomatiche con Taiwan⁵³. Tuttavia, gli Stati Uniti si ritengono obbligati dal *Taiwan Relations Act* del 1979 a intervenire in difesa di Taiwan nel caso di

⁵⁰ "Un partenariato sempre più maturo – sfide e interessi comuni nell'ambito delle relazioni UE-Cina. Documento programmatico della Commissione indirizzato al Consiglio e al Parlamento europeo", Bruxelles, 10/09/2003. COM (2003) 533.

⁵¹ Ibid, p.9.

⁵² David Shambaugh, "China and Europe – The emerging axis", *Current History*, September 2004.

⁵³ L'Ue intrattiene, tuttavia, buone relazioni commerciali con Taiwan e dal 2003 a Taipei hanno sede degli uffici commerciali della Commissione europea. Intervista con un funzionario del Consiglio, Bruxelles, aprile 2005.

un attacco da parte di Pechino, mentre l'Unione ha sempre privilegiato senza alcuna ambiguità i rapporti con la Cina continentale e ribadito che la soluzione alla questione dev'essere trovata tramite un dialogo costruttivo. La convergenza di posizioni tra Bruxelles e Pechino sulla questione di Taiwan è stata riaffermata anche in occasione dell'ultimo vertice bilaterale del dicembre 2004⁵⁴.

Nonostante certe affinità di vedute e la mancanza di contenziosi di natura politico-strategica, Cina ed Unione Europea sono ancora lungi dal costituire quell'"asse emergente" sulla scena internazionale che alcuni intravedono o profetizzano. Un'attenta analisi dei documenti ufficiali cinesi, infatti, rivela che Pechino sembra propendere per un sistema internazionale multipolare⁵⁵, caratterizzato cioè da una pluralità di potenze che tendono a bilanciarsi sulla scena internazionale. Alcuni paesi europei, in primis la Francia, propendono per un sistema multipolare, in opposizione all'attuale sistema unipolare, caratterizzato dalla presenza di un sola superpotenza, gli Stati Uniti. Tuttavia, la maggior parte dei paesi europei, benché convinti assertori di un sistema multilaterale, non sostengono affatto una visione multipolare in cui nuove potenze, come ad esempio la Cina, l'India o la Russia, controbilancino la *leadership* mondiale degli Stati Uniti⁵⁶.

Sempre con riferimento ai problemi della stabilità internazionale, emergono due sostanziali differenze di linea politica tra Europa e Cina. In primo luogo, mentre gli europei ritengono che in speciali circostanze gli interventi umanitari siano necessari ed anzi auspicabili, anche se comportano azioni belliche, i cinesi tendono regolarmente ad opporvisi. Tra gli esempi più significati vi è l'intervento Nato in Kosovo nel 1999, a cui i cinesi si opposero con fermezza, invocando il principio della non interferenza negli affari interni di un paese sovrano. In secondo luogo, a differenza degli europei, i cinesi contribuiscono in misura minima alle attività di mantenimento della pace delle Nazioni Unite⁵⁷.

Tuttavia, Cina ed Unione Europea cooperano – o si dichiarano pronte a cooperare – su una serie di importanti problematiche internazionali, come ad esempio la non proliferazione ed il controllo degli armamenti⁵⁸. In particolare, nonostante la significativa dipendenza energetica di Pechino dal petrolio e gas iraniani, sembra che la Cina sia pronta a sostenere gli sforzi diplomatici degli europei per indurre l'Iran a fornire le garanzie che non sta sviluppando un programma per la costruzione di armi nucleari. La Cina, infatti, avrebbe fatto sapere all'Iran che non intende utilizzare il veto al Consiglio di Sicurezza dell'Onu per evitare l'imposizione di sanzioni contro Teheran⁵⁹.

3.2. *Il dialogo sui diritti umani*

Un secondo aspetto, fortemente problematico, delle relazioni Ue-Cina concerne il dialogo sui diritti umani. Tale questione pone un drammatico interrogativo all'Unione, che ha dovuto decidere tra isolare la Cina per motivi di principio, con tutte le conseguenze che ne possono derivare, oppure intraprendere un dialogo sul tema, adottando un approccio pragmatico ed incrementale. In maniera coerente con la sua politica di "constructive engagement", l'Unione ha scelto, a partire dal 1996, la seconda opzione, lanciando con Pechino un dialogo sui diritti umani.

⁵⁴ 7th EU-China Summit, The Hague, 8 December 2004, Joint Statement, 15065/04 (Presse 337), p. 2.

⁵⁵ Nell'*EU Policy Paper* cinese dell'ottobre 2003 si legge: "La tendenza verso un mondo multipolare ed un'economia globalizzata...", cit.

⁵⁶ Cfr. Katinka Barysch, cit., pp.72-73.

⁵⁷ A suffragio di quest'affermazione basti osservare che dal 1990 ad oggi i cinesi hanno inviato in missioni all'estero solamente 1.450 soldati. Cfr. Katinka Barysch, p. 74.

⁵⁸ Ue e Cina hanno firmato una Dichiarazione congiunta sulla Non proliferazione e sul controllo degli armamenti. Cfr. 7th EU-China Summit, cit.

⁵⁹ Intervista con un funzionario del Consiglio, Bruxelles, aprile 2005.

Tale dialogo prevede due sessioni bilaterali annuali a livello di funzionari, nonché quattro seminari su temi quali pena di morte, abolizione e prevenzione della tortura, diritto all'istruzione, ecc. La situazione relativa al rispetto dei diritti umani nel paese asiatico è davvero critica, come si legge nelle conclusioni del Consiglio Affari generali del 18 marzo 2003⁶⁰: la Cina non ha ancora ratificato la Convenzione internazionale dell'Onu sui diritti civili e politici⁶¹, persiste ancora la pratica della rieducazione attraverso il lavoro, la pena di morte continua ad essere applicata diffusamente e le libertà di espressione, di culto e di associazione vengono conculcate apertamente. Se da un lato l'Unione Europea non ha gli strumenti per intervenire con efficacia in quest'ambito, resta pur sempre vero che attraverso il dialogo di recente avviato l'Ue riesce almeno a monitorare la situazione e a portare i cinesi attorno ad un tavolo, cercando di sensibilizzare la classe politica del paese sulle norme internazionali e sulle migliori pratiche vigenti nell'Ue. Inoltre, qualche tenue segnale incoraggiante da parte cinese è comunque giunto: ad esempio, il dialogo ha consentito un ampio scambio di opinioni in merito ai singoli casi di violazione di diritti umani e le autorità cinesi hanno cominciato a dimostrare disponibilità a fornire ulteriori informazioni sui singoli casi negli intervalli tra gli incontri annuali⁶². In aggiunta ai limiti politici di una tale azione, si segnala anche un aspetto istituzionale che fa spesso da ostacolo: da parte europea il dialogo in materia di diritti umani è tenuto dalla presidenza a rotazione. Il fatto che ogni sei mesi si avvicini una nuova presidenza pregiudica la continuità del lavoro, andando a detrimento del risultato finale⁶³.

3.3. *Le relazioni economiche Ue-Cina*

Il terzo obiettivo delle relazioni Ue-Cina citato nel documento del 2003 è la promozione dell'apertura economica della Cina all'interno del paese e all'estero, e la sostenibilità del rapido e tumultuoso sviluppo economico cinese. Dall'inizio degli anni ottanta, infatti, il prodotto interno lordo cinese è cresciuto costantemente ad un tasso annuo vicino al 10%, raggiungendo nel 2004 il valore di 1.450 miliardi di dollari⁶⁴. Da un lato, occorre relativizzare questi dati, tenendo ben presente il livello di partenza dell'economia cinese, che all'inizio degli anni ottanta era quella di un paese non ancora uscito dal sottosviluppo. Infatti, l'attuale Pil cinese è più o meno pari a quello italiano. Dall'altro, però, bisogna riconoscere che l'economia cinese continua a crescere ininterrottamente a livelli che non hanno pari né in Europa, né in Giappone, né negli Stati Uniti, tanto che alcune autorevoli previsioni economiche si attendono che il Pil cinese superi quello tedesco nel 2007, quello giapponese nel 2015 e quello americano nel 2040⁶⁵.

Inoltre, la crescita delle relazioni economiche tra Cina ed Europa sono impressionanti: dall'inizio degli anni ottanta ad oggi, le esportazioni cinesi verso l'Ue sono cresciute del 4.300%, mentre le esportazioni europee in Cina sono cresciute nello stesso arco di tempo del 2.000%⁶⁶. Nel 2004, il valore del commercio tra Cina ed Ue ha raggiunto i 175 miliardi di dollari: attualmente, l'Ue è il principale mercato di esportazione per la Cina, mentre quest'ultima è il secondo mercato di esportazione per

⁶⁰ Tali conclusioni sono riportate anche nella COM(2003)533, cit., p. 14.

⁶¹ La Cina ha firmato tale Convenzione nel 1998.

⁶² COM(2003)533, cit.

⁶³ Intervista con un funzionario del Consiglio, Bruxelles, aprile 2005.

⁶⁴ Stime dell'Economist Intelligence Unit per il 2004, riportare in Katinka Barysch, cit., p.31.

⁶⁵ Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, "Dreaming with BRICs – the path to 2050", Goldman Sachs, October 2003, riportato in Katinka Barysch, cit., p.31.

⁶⁶ Fonte: Commissione Europea, DG Commercio.

gli europei, preceduto solamente dagli Stati Uniti. Il valore degli investimenti esteri diretti dell'Ue in Cina ha raggiunto nel 2002 i 34 miliardi di dollari⁶⁷.

L'Ue esporta in Cina principalmente macchinari, automobili e beni di consumo sofisticati, mentre la Cina esporta in Europa prodotti tessili, calzature e in generale prodotti manifatturieri ad alta intensità di lavoro e bassa intensità di capitale. Il massiccio afflusso di questi prodotti cinesi a basso e bassissimo costo sul mercato europeo a seguito della rimozione delle quote all'importazione a partire dal primo gennaio 2005 sta causando grandi contraccolpi ad alcuni comparti produttivi europei, primo fra tutti quello tessile (per un esame più dettagliato del problema cfr. *infra*).

Se la questione relativa alla c.d. "invasione" di prodotti cinesi a basso costo è la causa principale dell'attuale contenzioso commerciale tra Unione Europea e Cina, non mancano altri motivi di contrasto o differenze di posizioni. In primo luogo, Bruxelles chiede a Pechino di dare completa attuazione agli impegni sottoscritti per entrare a far parte dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) nel dicembre 2001. Tra questi impegni rientrano l'attuazione delle misure per garantire i diritti di proprietà intellettuale e combattere la contraffazione e la pirateria informatica⁶⁸, la rimozione di alcune restrizioni tariffarie ed amministrative all'ingresso di prodotti europei in Cina, e la progressiva apertura di alcuni settori chiave, come quelli bancario ed assicurativo, al capitale straniero. Da parte cinese le richieste tendono a ridursi ad una sola, ma di grande importanza pratica: il conferimento dello status di economia di mercato. Tale status, che viene accordato sulla base della conformità a cinque parametri, tra cui il ruolo del governo nell'economia, la protezione dei diritti di proprietà, ecc., implica una serie di considerevoli vantaggi pratici⁶⁹. D'altra parte, per la Cina, la concessione dello status di economia di mercato non è solo questione di considerevoli benefici economici, ma anche di prestigio politico⁷⁰.

3.4. Il programma di cooperazione Ue-Cina

All'interno del quadro della politica Ue per la Cina si inserisce anche il programma di cooperazione con la Cina gestito dalla Commissione. Si tratta di un partenariato che affianca la cooperazione politica con la Cina, delineato in due documenti approvati dalla Commissione nel febbraio 2002: il Documento di strategia nazionale (Dsn) relativo alla Cina per il periodo 2002-2006 e il programma indicativo nazionale (Pin) 2002-2004. I tre obiettivi specifici del Dsn sono:

- 1) sostegno al processo di riforma sociale ed economica;
- 2) sostegno per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile;
- 3) sostegno al buon governo e allo Stato di diritto.

3.5. Promozione della visibilità dell'Ue in Cina

L'Ue ha intrapreso una serie di misure volte a favorire una migliore comprensione reciproca tra Europa e Cina, necessaria per lo sviluppo delle relazioni bilaterali. Tali misure riguardano soprattutto l'intensificazione dei contatti interpersonali e degli scambi nel campo dell'istruzione e della cultura. Il Programma Visitors dell'Ue, ad esempio, consente a rappresentanti politici e ad *opinion makers* cinesi di visitare

⁶⁷ Fonte: governo cinese (MOFCOM/MOFTEC), riportato in COM(2003)533, cit., p.18.

⁶⁸ Il valore dei libri, software e DVD illegalmente riprodotti in Cina nel 2003 è stato stimato intorno ai 2,6 miliardi di dollari. Cfr. Katinka Barysch, cit., p.39.

⁶⁹ I paesi a cui è stato conferito lo status di economie di mercato non sono in genere oggetto delle procedure antidumping. Nel 2004 l'Ue ha iniziato nove nuove procedure antidumping nei confronti di prodotti cinesi, portando in questo modo il totale di misure antidumping in corso a 34. Fonte: Commissione europea, DG commercio. http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/anti_dumping/stats.htm

⁷⁰ Cfr. Katinka Barysch, cit., p.41.

Bruxelles al fine di acquisire le conoscenze preliminari sull'Europa. Di grande importanza è anche il programma Erasmus Mundus, che incoraggia gli scambi a livello di studenti e di professori sia all'interno dell'Ue, sia tra paesi Ue e paesi terzi, come appunto la Cina. In effetti, il numero di studenti cinesi che scelgono di compiere gli studi universitari in Europa è in aumento, sia per la crescente attrazione esercitata dall'Ue sia per un motivo più contingente: in seguito all'11 settembre, la politica degli Usa in tema di concessione dei visti è diventata sempre più restrittiva, con il risultato, tra l'altro, che nell'anno accademico 2004-2005 centomila studenti stranieri in meno si immatricoleranno negli Usa. Molti di questi studenti, tra cui i cinesi, sceglieranno le università europee come meta alternativa⁷¹.

4. Principali questioni all'ordine del giorno

Le questioni più importanti relative ai rapporti Ue-Cina sono al momento due:

- 1) la possibile revoca dell'embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina;
- 2) la questione del tessile.

4.1. La questione della revoca dell'embargo sulla vendita delle armi

In realtà, si potrebbe affermare che la prima questione, quella relativa alla revoca dell'embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina, rileva più per i rapporti transatlantici che per quelli tra Ue e Cina. Ma quali sono i termini del problema? Alla fine del 2003, prima il presidente francese Jacques Chirac, successivamente il cancelliere tedesco Gerhard Schröder, hanno proposto di revocare l'embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina, deciso dal Consiglio europeo di Madrid del 26-27 giugno 1989⁷² nel quadro di una serie di misure prese in risposta alla brutale repressione delle manifestazioni dei giovani che chiedevano riforme democratiche in Piazza Tienanmen.

Il ragionamento dei due leader, peraltro condiviso dalla maggior parte dei governi europei, è che il mantenimento dell'embargo non ha ormai più senso dal punto di vista politico. Ora, argomentano gli europei, benché il rispetto dei diritti umani e le riforme democratiche non abbiano ancora cittadinanza in Cina, alcuni progressi sono stati compiuti. Inoltre, le altre misure prese nel 1989⁷³ sono già state revocate. Che senso avrebbe, quindi, mantenere la misura dell'embargo con un paese che l'Ue considera come suo "partner strategico", quando normalmente una tale misura viene riservata a paesi con i quali le relazioni diplomatiche sono minime o inesistenti? Infatti, tra i paesi oggetto di misure di embargo da parte di Bruxelles vi sono Liberia, Birmania-Myanmar e Zimbabwe, paesi c.d. "pariah", ossia paesi che a causa delle proprie scelte politiche hanno deciso di isolarsi dalla comunità internazionale. L'intenzione dell'Ue di revocare l'embargo sulla vendita di armi è stata naturalmente accolta con grande soddisfazione dalla *leadership* cinese, che ha in più occasioni incoraggiato l'Unione a dare attuazione alla misura⁷⁴. A più di un anno e mezzo dalle prime dichiarazioni europee favorevoli alla revoca all'embargo non si è comunque riusciti a prendere una decisione, e con tutta probabilità non sarà rispettata la scadenza del giugno 2005 per pervenire ad una decisione finale sulla questione, come era stato deciso dal Consiglio

⁷¹ David Shambaugh, cit., p. 245.

⁷² Il testo è disponibile al seguente indirizzo: <http://projects.sipri.se/expcon/euframe/euchidec.htm>

⁷³ Ad esempio la sospensione degli incontri bilaterali a livello ministeriale e dei contatti ad alto livello e la riduzione dei programmi di cooperazione culturale, scientifica e tecnica.

⁷⁴ In occasione dell'ultimo vertice, "La Cina ha accolto con favore il segnale positivo" proveniente dall'Ue, ossia "la volontà politica di continuare a lavorare verso la rimozione dell'embargo". Cfr. 7th EU-China Summit, cit.

europeo del dicembre 2004⁷⁵. La strada verso la revoca dell'embargo si è rivelata molto più difficile del previsto per tre ragioni:

- 1) forte contrarietà degli Usa alla revoca dell'embargo;
- 2) mancanza di accordo unanime tra i paesi Ue;
- 3) recenti sviluppi politici in Cina.

Il primo punto è senz'altro il più importante, ed influenza in maniera determinante anche il secondo, nel senso che alcuni paesi europei, come il Regno Unito e i Paesi Bassi, si mostrano esitanti rispetto alla revoca dell'embargo proprio perché non vogliono che si creino nuove crisi nei rapporti transatlantici e preferiscono quindi che vi sia un previo accordo con Washington sulla questione.

L'amministrazione Bush, infatti, si è sempre opposta nettamente alla revoca dell'embargo, e non ha mancato di ripeterlo in occasione degli incontri con gli europei, come ad esempio durante la visita in Europa del Presidente George W. Bush e del segretario di Stato Condoleezza Rice lo scorso febbraio. La linea di opposizione alla revoca dell'embargo è, inoltre, ampiamente condivisa da buona parte dell'opposizione democratica, nonché da esperti ed analisti di politica internazionale americana. Sia la Camera dei Rappresentanti sia il Senato hanno approvato recentemente delle risoluzioni in cui esprimono la propria contrarietà alla misura.

Ma quali sono i motivi che spingono Washington ad opporsi in maniera così decisa alla revoca dell'embargo? In primo luogo, gli Usa temono che la revoca dell'embargo si risolva in un incremento quantitativo e qualitativo di forniture militari europee alla Cina, la quale potrebbe servirsene in un eventuale confronto militare con Taiwan⁷⁶. I timori americani in questo senso si sono accresciuti in seguito all'approvazione da parte di Pechino, nel marzo scorso, della c.d. "legge anti-secessione" su Taiwan. La legge specifica che la Cina intende pervenire ad una risoluzione pacifica della questione di Taiwan, ma che se quest'ultima dovesse attuare delle misure unilaterali finalizzate all'indipendenza da Pechino, essa si riserverebbe di ricorrere allo strumento militare. Un eventuale attacco cinese contro Taiwan obbligherebbe gli americani ad intervenire a difesa dell'isola, in conformità con il *Taiwan Relations Act* (cfr. *supra*). Il paradosso, si sostiene a Washington, sarebbe l'eventualità che gli americani si ritrovino a combattere contro un esercito – quello cinese – rifornito militarmente dagli europei, alleati degli Usa. Inoltre, gli americani hanno tutto l'interesse a bloccare o limitare le forniture di armi alla Cina, in modo da mantenere inalterato il bilancio strategico non solo fra la Cina e Taiwan, ma anche fra la Cina e gli Usa stessi.

In buona sostanza, l'America è una potenza del Pacifico e vuole restarlo, e non può che opporsi ad ogni alterazione del quadro strategico che pregiudichi la sua posizione dominante nell'area. La Cina, sostengono gli americani, starebbe pensando a diventare una grande potenza militare, e avrebbe bisogno della tecnologia militare europea, in particolare nel settore c.d. C4I (comando, controllo, comunicazioni, computer, intelligence), perché le importazioni di armi dalla Russia non sarebbero sufficienti a questo scopo. Washington teme non solamente i trasferimenti di tecnologia militare dall'Ue alla Cina, ma anche quelli di tecnologia *dual use* (civile/militare) e minaccia quindi di bloccare la condivisione di tecnologia con gli europei, affinché essa non finisca per ammodernare l'esercito cinese oppure, tramite la Cina, altri paesi come

⁷⁵ Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2004 si legge: "...il Consiglio europeo ha ribadito la volontà politica di continuare ad operare ai fini della revoca dell'embargo sulle armi. Ha invitato la futura Presidenza [Lussemburghese] a portare a termine i lavori già in fase avanzata al fine di consentire una decisione in merito". Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles, 16/17 dicembre 2004, 16238/1/04 REV 1 CONCL 4, p.20.

⁷⁶ Cfr. M. O' Hanlon, "The risk of war over Taiwan is real", *Financial Times*, 02/05/2005, p. 15.

la Birmania/Myanmar, l'Iran o la Siria. Infine, Washington sostiene che il mantenimento dell'embargo è giustificato dal fatto che dalla repressione di Tienanmen la Cina non ha compiuto progressi significativi in materia di rispetto dei diritti umani e di riforme in senso democratico. Quello dei diritti umani è, peraltro, un tema al quale anche alcuni paesi europei, come ad esempio la Danimarca e la Svezia, sono molto sensibili. Questi paesi sono tendenzialmente favorevoli alla revoca dell'embargo, ma vorrebbero che fosse legata ad un qualche miglioramento della situazione dei diritti umani in Cina. Allo stesso modo, anche il Parlamento europeo si è espresso per questa ragione più volte contro il piano di revoca dell'embargo.

Oltre alla forte contrarietà di Washington e all'assenza di unanimità tra paesi europei, bisogna considerare anche l'effetto che ha avuto sugli europei la già menzionata legge anti-secessione. La reazione dell'Unione è stata immediata: una dichiarazione del 14 marzo⁷⁷ ha stigmatizzato l'eventualità che i cinesi ricorranò allo strumento militare per risolvere la questione di Taiwan. Anche questo sviluppo politico ha contribuito ad alimentare i dubbi sull'opportunità di una revoca dell'embargo in tempi brevi.

Resta comunque il fatto che vi è a livello europeo una generale convinzione che l'embargo sulla vendita di armi alla Cina sia anacronistico e che sia necessario lanciare un segnale politico positivo ad un "partner strategico" quale è la Cina. Inoltre, sostengono gli europei, le preoccupazioni espresse dagli americani sono esagerate e non corrispondono alla realtà delle cose. La revoca dell'embargo – è stato sottolineato in varie occasioni dagli europei – non si tradurrebbe *tout court* in un incremento né quantitativo né qualitativo di vendita di armi alla Cina⁷⁸, in quanto l'esportazione di armi a paesi terzi è rigidamente sottoposta ad una serie di criteri e limitazioni, inseriti nei seguenti documenti, che continuerebbero a rimanere in vigore anche nell'eventualità di una revoca dell'embargo:

- 1) Codice di condotta dell'Unione Europea sull'esportazione di armamenti: si tratta di un documento approvato in ambito Pesc il 5 giugno 1998, che vincola politicamente, ma non giuridicamente, tutti gli Stati membri dell'Ue ad una serie di criteri per l'esportazione di armi a paesi terzi;
- 2) Regolamento della Comunità Europea No. 1334/2000 che stabilisce un Regime comunitario per il controllo delle esportazioni di tecnologia e prodotti *dual-use*;
- 3) Posizione comune 2003/468/PESC sul *brokering* del controllo delle armi.

Inoltre, le esportazioni di armi a paesi terzi sono soggette alle restrizioni nazionali degli Stati membri e a quelle internazionali, decise al di fuori del contesto dell'Ue.

Il Codice di condotta del 1998 stabilisce che gli Stati membri devono tenere in considerazione i seguenti otto criteri prima di concedere una licenza per l'esportazione di armamenti⁷⁹:

- 1) rispetto degli impegni internazionali derivanti da embarghi decretati dall'Ue, dall'Onu o dall'Osce;
- 2) rispetto dei diritti umani nel paese di destinazione finale degli armamenti;
- 3) situazione interna del paese importatore (tensione politica, conflitto armato);

⁷⁷ "Dichiarazione della Presidenza a nome dell'Unione europea sull'adozione della "legge anti-secessione" da parte dell'Assemblea nazionale del popolo della Repubblica popolare cinese", Bruxelles, 18 marzo 2005. 7297/2/05 REV 2 (Presse 62).

⁷⁸ Cfr. Conclusioni della Presidenza, cit.

⁷⁹ European Code of Conduct on Arms Export, Brussels, 5 June 1998, 8675/2/98.

- 4) mantenimento di pace, stabilità e sicurezza a livello regionale;
- 5) sicurezza dei paesi Ue, e dei loro amici e alleati;
- 6) impegno del paese importatore nella lotta al terrorismo e nel rispetto del diritto e degli obblighi internazionali;
- 7) rischio di trasferimento degli armamenti a organizzazioni terroristiche o altri gruppi;
- 8) compatibilità delle esportazioni di armamenti con la capacità economica e tecnica del paese importatore (rapporto tra spese militari e sociali).

Il Codice di condotta vincola gli Stati membri solo dal punto di vista politico, e non da quello giuridico. Tuttavia, bisogna ricordare che l'attuazione pratica delle disposizioni del Codice di condotta⁸⁰ è stata molto più efficace dell'embargo stesso nel bloccare l'esportazione di alcuni armamenti alla Cina. Inoltre, a partire dalla fine del 2003 l'Ue, parallelamente alle discussioni sulla revoca dell'embargo, ha iniziato un processo di revisione e rafforzamento del Codice di condotta⁸¹. Tra le proposte avanzate vi è anche quella di rendere giuridicamente vincolante il Codice di condotta, proposta che comunque non pare incontrare il favore di tutti i membri dell'Ue, nonché quella di introdurre delle misure ad hoc (il c.d. "toolbox") da applicare per un certo periodo di tempo alla vendita di armi a paesi che in precedenza erano stati oggetto di embargo.

Con tutta probabilità, comunque non sarà presa alcuna decisione né sulla revisione del Codice di condotta né sulla revoca dell'embargo sulla vendita delle armi alla Cina prima della fine della Presidenza lussemburghese dell'Unione, vale a dire entro la fine di giugno 2005. Inoltre, considerando il fatto che nella seconda metà dell'anno la Presidenza dell'Unione sarà detenuta dal Regno Unito, che sul tema ha una posizione sensibile alle obiezioni degli Stati Uniti, è probabile che queste decisioni saranno rimandate al prossimo anno.

4.2. La questione del tessile

La seconda grande questione ultimamente al centro dei rapporti Ue-Cina è quella relativa al massiccio afflusso nel mercato europeo di prodotti cinesi, soprattutto del settore tessile e dell'abbigliamento, che risultano molto competitivi rispetto ai corrispondenti prodotti europei (cfr. *supra*). Il primo gennaio 2005, infatti, l'Ue ha aperto i suoi mercati a seguito della fine del sistema di quote che regolava le importazioni nell'Unione Europea di prodotti cinesi nei settori tessile e dell'abbigliamento⁸². L'apertura del mercato europeo ai prodotti tessili cinesi rientra tra le misure relative all'ingresso della Cina nell'Omc⁸³ e, più in generale, al processo di liberalizzazione degli scambi mondiali. Si calcola che nel primo trimestre 2005

⁸⁰ Per una dettagliata analisi del funzionamento dell'applicazione del Codice di condotta cfr. Gudrun Wacker, "Should the EU Arms Embargo against China Be Lifted?" Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comments 4, April 2004; "Richard F. Grimmet and Theresa Papademetriou, European Union's Arms Control Regime and Arms Export to China: Background and Legal Analysis", CRS for Congress, March, 1, 2005; Sibylle Bauer and Mark Bromley, "The European Union Code of Conduct on Arms Export. Improving the Annual Report", SIPRI Policy Paper No. 8, November 2004.

⁸¹ Il lavoro di rafforzamento del Codice di condotta e della sua applicazione è menzionato esplicitamente nel Comunicato congiunto del Vertice UE-Cina del dicembre 2004. Cfr. 7th EU-China Summit, cit., p. 2. Al momento in cui scriviamo, la revisione del Codice è stata finalizzata a livello tecnico, ma manca l'accordo politico tra Stati membri.

⁸² Il sistema delle quote nei settori tessile e dell'abbigliamento, introdotto nel 1975, era conosciuto come Accordo Multifibre fino ai primi anni novanta, poi, a partire dal 1995, come "Accordo su tessile e abbigliamento" (Agreement on Textile and Clothing Act, Atc). Cfr. G. De Arcangelis e G. Giovanetti, "Una section 201 all'europea", www.lavoce.info

⁸³ L'ingresso della Cina nell'Omc è avvenuto nel dicembre 2001, ma molte delle misure ad esso collegate, tra le quali quella relativa all'eliminazione del sistema di quote sui prodotti tessili, trovano un'applicazione progressiva.

l'aumento delle importazioni di t-shirt cinesi rispetto all'ultimo trimestre 2004 sia stato del 187%, causando pesanti ripercussioni sul comparto tessile di alcuni paesi Ue, in particolar modo Italia e Francia. Alcuni politici, soprattutto in Italia e in Francia, hanno chiesto l'introduzione di dazi a livello europeo per limitare le massicce importazioni dalla Cina che danneggiano un settore che già da alcuni anni versa in una grave crisi. In altri paesi europei che, come Regno Unito e paesi scandinavi, non vantano un significativo comparto tessile, il problema non è ovviamente avvertito allo stesso modo, e vengono enfatizzati invece i vantaggi di prezzo per il consumatore europeo e la necessità di riconvertire la produzione tessile verso altri comparti a più alto livello di specializzazione. Preso atto del fatto che le esportazioni cinesi hanno raggiunto nel 2005 livelli tali da mettere in crisi i partner commerciali, la Commissione europea, su impulso dell'Italia e della Francia⁸⁴, ha deciso di attivare le misure di salvaguardia⁸⁵ nel settore tessile definite da un apposito protocollo del 2001 che regola l'ingresso della Cina nell'Omc. Il 25 maggio, poi, la Commissione ha investito della questione l'Omc, il che potrebbe condurre alla reintroduzione di quote all'importazione⁸⁶ per due dei prodotti tessili cinesi maggiormente esportati sul mercato europeo: le t-shirt e i tessuti in lino. Per altre sette categorie di prodotti tessili cinesi, Bruxelles e Pechino cercheranno invece un'intesa negoziale, prima dell'eventuale ricorso all'arbitrato dell'Omc. Bisogna ricordare, infine, che misure analoghe sono state prese anche dagli Stati Uniti⁸⁷, che stanno parimenti affrontando il problema della concorrenza a basso costo dei prodotti tessili cinesi.

5. Conclusioni

Le relazioni tra Unione Europea e Cina hanno registrato negli ultimi anni un progressivo e costante approfondimento: da una cooperazione occasionale in più settori si è passati, infatti, a una relazione più strutturata, ossia quella che l'Ue chiama una "partnership strategica". Bruxelles e Pechino condividono una visione multilaterale delle relazioni internazionali, imperniata sul ruolo centrale delle Nazioni Unite, anche se poi nella realtà delle cose interpretano il multilateralismo in modi a volte contrastanti.

Appare quindi prematuro, per il momento parlare di "asse emergente" tra Unione Europea e Cina, anche se bisogna rilevare come su alcuni dossier Bruxelles tenda ad essere più vicina a Pechino che a Washington.

La situazione del rispetto dei diritti umani e delle libertà democratiche in Cina è sempre molto grave, e non vi sono molti margini per migliorarla dall'esterno. L'Ue ha adottato un approccio cauto sulla questione, cercando la collaborazione delle autorità cinesi almeno per quanto riguarda il monitoraggio della situazione.

Sul fronte economico la Cina è ormai il principale esportatore in Europa, mentre per l'export europeo la Cina rappresenta il secondo mercato a livello mondiale, dopo gli Stati Uniti.

Al momento, le principali questioni aperte sul fronte dei rapporti sino-europei sono due: la possibile revoca dell'embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina, e la

⁸⁴ Tessile, Urso: "Subito clausole di salvaguardia. Alleanza tra 13 Paesi Ue", Lettera congiunta dei governi italiano e francese ed altri 11 paesi dell'Ue per un fronte comune, Comunicato stampa del Ministero del Commercio estero, Roma, 19 aprile 2005. <http://www.mincomes.it/news/news2005/aprile/cs190405.htm>

⁸⁵ Tali misure scattano se le esportazioni tendono a superare del 15, 30 o 50 per cento il valore 2004, a seconda della composizione dell'export per categorie di prodotto nel 2004. Cfr. C. Altomonte, "L'Europa, la Cina e la contabilità della partita doppia", www.lavoce.info

⁸⁶ Tali quote sarebbero effettive fino alla fine dell'anno e potrebbero essere rinnovate al massimo fino al 2008.

⁸⁷ Tuttavia, come ha affermato il Commissario europeo per il commercio Peter Mandelson, non vi è stata alcuna azione coordinata tra Ue e Stati Uniti. Cfr. "EU cuts off China talks and moves to WTO", *International Herald Tribune*, 26/05/2005, p.1.

questione delle misure di difesa che Bruxelles sta prendendo per evitare che l'apertura del mercato europeo ai prodotti tessili cinesi conduca ad una grave crisi del comparto tessile in Europa.

La prima questione, che ha importanti e delicati risvolti in chiave transatlantica non sarà presumibilmente risolta prima dell'anno prossimo, mentre la seconda è stata solo temporaneamente risolta con il ricorso europeo all'Omc, ed è destinata ad influenzare le relazioni bilaterali anche in futuro.