



Evoluzione dell'industria della difesa cinese e prospettive per le aziende italiane

n. 07 - maggio 2010

a cura di Nicola Casarini, dell'Istituto Affari Internazionali

ABSTRACT - L'industria della difesa cinese si è evoluta considerevolmente negli ultimi decenni. La ristrutturazione del complesso militare-industriale e la crescita a due cifre del bilancio della difesa ha trasformato la Cina in uno dei più importanti acquirenti e produttori di armi. Questo apre prospettive per le aziende italiane su tre fronti: (i) il mercato interno cinese; (ii) gli investimenti cinesi in Italia nei settori della difesa e dell'aerospaziale; (iii) la possibilità di creare *joint-ventures* e partnership strategiche tra imprese italiane e cinesi per i mercati esteri. L'embargo UE sulla vendita di armi alla Cina rimane però un ostacolo allo sviluppo della cooperazione nel settore della difesa. Sarebbe opportuno trovare soluzioni che consentano di revocarlo, ma in forme e modi che non creino tensioni con gli USA e non espongano l'UE all'accusa di contribuire ad alterare l'incerto equilibrio strategico regionale. I responsabili politici europei devono considerare attentamente le conseguenze che l'ammodernamento dell'industria della difesa cinese – e un'eventuale revoca dell'embargo – possono avere per gli equilibri in Asia, il ruolo degli USA nell'area e, più in generale, i futuri equilibri globali.

1. Un'industria della difesa funzionale alla 'grande strategia' cinese

Il settore della difesa (incluso l'aerospaziale) è funzionale alla strategia cinese di lungo termine di perseguimento dei tre compiti storici indicati da Deng Xiaoping all'indomani della 'svolta' riformista della politica economica cinese, alla fine degli anni '70, per mantenere al potere il Partito Comunista Cinese (PCC). I tre compiti sono:

- (i) consolidamento dello sviluppo economico;
- (ii) resistenza ad ogni forma di egemonia globale e mantenimento dell'integrità territoriale;
- (iii) riunificazione di Taiwan alla madrepatria.

L'ammodernamento dell'industria della difesa gioca un ruolo chiave in questa strategia di lungo termine, in quanto contribuisce alla crescita economica del paese (grazie allo sviluppo di tecnologie avanzate che possono avere importanti ricadute sui settori industriali civili), pone le basi per resistere a eventuali pressioni da parte delle potenze egemoni (in particolare degli Stati Uniti) e prepara il paese ad un'eventuale guerra per riconquistare Taiwan. È all'interno di questa *grande strategia* di lungo termine che va inquadrata la volontà di Pechino di ammodernare il suo complesso militare-industriale.

2. L'evoluzione del complesso militare-industriale

La Cina dispone del più grande complesso militare-industriale dell'Asia. Oggi l'industria della difesa cinese comprende più di mille imprese di stato che impiegano circa tre milioni di lavoratori. Di questi, circa trecentomila sono ingegneri e tecnici specializzati. La Cina è uno dei pochi paesi al mondo che produce linee complete di armamenti, dalle piccole armi ai mezzi corazzati agli aerei da caccia fino alle navi da guerra e i sottomarini, oltre che armi nucleari e missili balistici intercontinentali. Ancora alla fine degli anni '90 l'industria della difesa della Cina era in grave ritardo. Molte delle produzioni di armamenti autoctone erano almeno 15-20 anni indietro rispetto alle produzioni simili in Occidente. Il controllo di qualità era inoltre scadente e l'Esercito di Liberazione Popolare (ELP) cinese continuava a dipendere da fornitori esterni, in particolare dall'Unione Sovietica/Russia. Nell'ultimo decennio la Cina ha fatto progressi enormi, riuscendo a produrre nuovi tipi d'arma in gran quantità e molto competitivi in termini di rapporto qualità/prezzo. Vanno segnalati, in particolare, i caccia J-10, i sottomarini elettrici a trazione diesel della classe *Song*, i cacciatorpediniere Type-052C (equipaggiati con sistemi radar *Aegis* e sistemi difensivi aerei di produzione autoctona), i missili terra-

aria a lunga gittata HQ-9 (simili al sistema missilistico di difesa aerea americano *Patriot*) e vari tipi di sistemi missilistici balistici. Stando ad alcune fonti, la Cina sta inoltre costruendo caccia di quinta generazione e altri sistemi d'arma avanzati.

L'industria della difesa si è finora concentrata sui sistemi d'arma ritenuti indispensabili per un eventuale confronto militare con gli Stati Uniti provocato da un tentativo di annessione di Taiwan (gli Stati Uniti, pur essendo ufficialmente favorevoli alla riunificazione Cina-Taiwan, si sono impegnati a prestare assistenza a quest'ultima nel caso di un'aggressione armata da parte di Pechino). È stata perciò data priorità all'importazione e produzione autoctona di caccia bombardieri, sistemi di allarme precoce (*early warning*) e aerei per rifornimento in volo.

È stato inoltre potenziato l'arsenale missilistico: circa mille missili balistici a corta gittata (300-600 km) sono dislocati sulla costa opposta a Taiwan mentre il numero dei missili a medio raggio (2.500 km) è anch'esso aumentato. Anche il settore aerospaziale è diventato prioritario negli ultimi anni, guadagnandosi una posizione centrale in tutti i programmi di sviluppo scientifico e tecnologico. Pechino ha messo in orbita vari satelliti *Ziyuan-2*, dall'elevata capacità di risoluzione, e ha sviluppato la serie dei *Dongfanghong*, satelliti geostazionari dalle molteplici funzioni. L'11° piano quinquennale (2006-2010) prevede la messa in orbita di una costellazione di circa 60-70 satelliti – il *Beidou* - per usi sia civili sia militari.

Di particolare rilievo lo sviluppo della marina militare cinese. A lungo trascurata – essendo le preoccupazioni concentrate su un possibile attacco via terra proveniente dai grandi vicini Russia e India – la marina è diventata, negli ultimi anni, una priorità strategica. Oggi la flotta cinese si spinge sempre più spesso negli spazi oceanici. Dispone di 260 navi, 75 delle quali d'altura e circa 60 sottomarini (sei nucleari) derivati da modelli russi, una parte dei quali relativamente moderni. La nuova strategia navale cinese punta alla *far sea defense*, ovvero alla protezione degli interessi economici del paese attraverso il presidio delle rotte marittime dove passano i cargo che trasportano petrolio e materie prime indispensabili al suo sviluppo economico. L'ammodernamento della flotta mira inoltre a rafforzare la capacità del paese di sostenere un eventuale scontro con gli Stati Uniti per Taiwan. La nuova e modernissima base di sottomarini sull'isola di Hainan ha, in tal senso, il compito di controllare l'accesso al Mar della Cina Meridionale. Pechino sta inoltre sviluppando missili balistici a medio raggio per compiti antinave con un chiaro intento deterrente nei confronti delle portaerei americane, almeno finché Pechino non disporrà di navi simili. La Cina sta infatti lavorando alla costruzione della sua prima portaerei.

I rapidi sviluppi dell'industria della difesa cinese negli ultimi anni sono stati possibili grazie a tre fattori:

(i) *Ristrutturazione delle imprese di stato*

Dalla fine degli anni '90 il governo cinese si è adoperato per adeguare l'industria della difesa a logiche di mercato. Ha promosso l'introduzione di tecniche manageriali di stampo occidentale, posto maggior enfasi sul controllo di qualità, e rafforzato il controllo da parte dell'esercito sul *procurement* e la gestione dei programmi d'arma. Sono stati inoltre fatti sforzi notevoli per razionalizzare il mastodontico complesso militare-industriale, ridurre gli effettivi in eccesso e migliorare la produzione. Il governo cinese ha inoltre cercato di introdurre una sia pure limitata concorrenza in un settore tradizionalmente protetto attraverso lo smembramento di alcune grandi imprese di stato in compagnie più piccole e agguerrite, in particolar modo nei settori dell'avionica e delle costruzioni navali. Occorre sottolineare però che, nonostante l'introduzione di queste riforme, gran parte della produzione rimane appannaggio delle grandi aziende di stato e solo in alcuni settori circoscritti c'è una certa concorrenza.

(ii) *Sviluppo di produzioni a duplice uso*

Dalla fine degli anni '90 la dirigenza cinese ha perseguito una strategia di ricerca e sviluppo di produzioni ad uso 'duplice' (*dual use*: civile e militare) in alcuni settori tecnologici di punta, in particolare elettronica e tecnologie dell'informazione, avionica, lancio di veicoli spaziali, satelliti e manifatturiero avanzato. Si tratta di tecnologie suscettibili di essere applicate anche al settore della difesa e della produzione di armamenti.

(iii) *Aumento delle spese per la difesa*

L'industria della difesa è stata tra i comparti che più hanno beneficiato del massiccio piano di investimenti pubblici degli ultimi anni. Questo ha portato ad un aumento degli acquisti (incluso il *procurement*) e della produzione, a maggiori spese in ricerca e sviluppo, crescenti sussidi statali e alla possibilità di procedere in maniera spedita all'ammodernamento dell'esercito.

3. Un bilancio della difesa in costante aumento

L'impetuosa crescita economica degli ultimi due decenni ha consentito alla Cina di destinare ingenti risorse al settore della difesa. Il bilancio ufficiale dell'Esercito di Liberazione Popolare per il 2010 ammonta a 78 mi-

liardi di dollari (59 miliardi di euro). Si tratta di una cifra superiore a quella che spendono nella difesa sia la Russia che il Giappone e inferiore solo a quella degli Stati Uniti (685 miliardi di dollari). Dal 1990, il bilancio della difesa ha registrato una crescita annua a due cifre, con la sola eccezione del 2003 (quando la crescita è stata del 9,6%) e del 2010 (7,5%). Nel periodo 1998-2007, le spese per la difesa sono aumentate in media del 15,9% all'anno, una crescita superiore a quella media del Pil (12,5%), ma inferiore alla spesa governativa nel suo complesso che nello stesso periodo è cresciuta in media, sempre su base annua, del 18,4%. Nonostante la crescita relativamente contenuta delle spese per la difesa nel 2010, dovuta a diversi fattori, compresa la volontà di mandare segnali distensivi all'estero, nessun'altra grande potenza si avvicina oggi a questo ritmo di crescita nelle spese per la difesa, neppure gli Stati Uniti.

Bisogna inoltre tener conto dell'opacità del bilancio della difesa. L'esercito cinese non rendiconta voci di spesa che vengono invece normalmente inserite nei bilanci per la difesa occidentali. Le voci non contabilizzate includono gli acquisti di sistemi d'arma dall'estero, i sussidi all'industria per ricerca e sviluppo, alcuni benefici pensionistici, e introiti extra-bilancio provenienti da un certo numero di imprese commerciali militari (ad esempio gli hotel e gli ospedali militari). Sono inoltre escluse le forze paramilitari (come le 660 mila unità della polizia militare) e i contributi provenienti dai governi locali e regionali. In tal senso, le stime occidentali del reale bilancio della difesa cinese variano sensibilmente. Lo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), per esempio, stima che il bilancio della difesa sia in realtà superiore di 1,4 volte i dati ufficiali. Il Dipartimento della Difesa statunitense sostiene invece che le spese dell'ELP siano circa 1,8-2,6 volte più alte di quelle ufficialmente dichiarate.

Nonostante le divergenti stime sul bilancio, non vi è dubbio che negli ultimi anni la Cina ha investito massicciamente nel settore della difesa. Grazie agli investimenti, ma anche alle riforme del settore menzionate in precedenza, il complesso militare-industriale cinese è in grado di produrre sistemi d'arma avanzati. Ciò ha permesso all'industria nazionale di sostituirsi gradualmente ai fornitori esteri (in particolare la Russia) nella fornitura di armamenti avanzati. Allo stesso tempo, le trasformazioni del complesso militare-industriale hanno fatto della Cina un formidabile concorrente, a livello globale, delle industrie occidentali della difesa e dell'aerospaziale, in particolare nei settori dei mezzi corazzati, artiglieria di grosso calibro, missilistica, avionica e satellitare.

4. Produzioni cinesi sempre più competitive sui mercati internazionali

Lo Cina sta cercando di vendere ai paesi in via di sviluppo ed emergenti dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina il suo caccia J-10 di nuova generazione. Pechino ha inoltre costruito e messo in orbita satelliti geostazionari e per le comunicazioni per paesi quali la Nigeria, l'Angola, il Sudafrica, il Venezuela e il Brasile. La Cina è anche uno dei più importanti fornitori di armi a stati autoritari, come l'Iran, la Corea del Nord, il Sudan e Myanmar. L'industria della difesa costituisce una voce sempre più importante dell'export cinese verso i paesi del Sud del mondo.

Importazioni ed esportazioni della Cina delle sette principali tipologie di armi convenzionali (2007)

Categoria	Esportazioni		Importazioni	
	Destinazione	Numero	Provenienza	Numero
Carri armati	Pakistan	18		0
Veicoli da combattimento corazzati	Tanzania	2		0
	Kenya	32		
	Chad	10		
Sistemi di artiglieria di grosso calibro	Bangladesh	36		0
	Ruanda	6		
Aerei da combattimento	Bangladesh	1		0
	Pakistan	2		
	Ghana	4		
Elicotteri da combattimento		0		0
Navi da guerra		0		0
Missili e lanciamissili	Yemen	2	Russia	984
	Indonesia	7		

Fonte: The State Council Information Office, *China's National Defense in 2008* (libro bianco della difesa 2008 - Appendix IV), Pechino, gennaio 2009 - http://english.gov.cn/official/2009-01/20/content_1210227.htm.

5. Prospettive per le aziende italiane

L'evoluzione dell'industria della difesa cinese fin qui delineata apre prospettive per le aziende italiane su tre fronti:

- (i) il mercato interno cinese;
- (ii) gli investimenti cinesi in Italia nei settori della difesa e dell'aerospaziale;
- (iii) la possibilità di creare joint-ventures e partenariati strategici tra imprese italiane e cinesi per i mercati esteri.

I cinesi sembrano interessati alle competenze italiane in settori quali elicotteristica, radaristica, elettronica della difesa, avionica e satellitare. L'embargo imposto dall'Unione Europea sulla vendita di armi alla Cina rimane però un ostacolo allo sviluppo della cooperazione nel settore della difesa.

6. L'embargo UE

La questione dell'embargo sulla vendita di armi alla Cina è uno dei grandi temi politici che hanno caratterizzato le relazioni sino-europee negli ultimi anni. L'embargo fu deciso dalla Comunità europea nel giugno del 1989 all'indomani del massacro di Piazza Tiananmen. La revoca dell'embargo, proposta per la prima volta nell'autunno del 2003 da Francia e Germania (e appoggiata da Italia, Regno Unito e Spagna), voleva essere un riconoscimento tangibile dell'influente ruolo della Cina nel mondo e del miglioramento delle relazioni bilaterali sino-europee. L'iniziativa è stata però fortemente contrastata dagli Stati Uniti. Le fortissime pressioni esercitate dall'Amministrazione Bush – ma anche l'opposizione di molti parlamenti nazionali e di quello europeo preoccupati delle continue violazioni dei diritti umani in Cina – hanno indotto il Consiglio dei ministri dell'UE a decidere nel giugno 2005 di rimandare la revoca dell'embargo. Alla decisione contribuì anche la formazione di una Commissione Europea (con a capo José Manuel Barroso) più filo-atlantica della precedente e l'ascesa a Berlino di un cancelliere (Angela Merkel) meno filo-cinese del suo predecessore (Gerhard Schröder).

Per l'Amministrazione Bush e i suoi maggiori alleati asiatici (*in primis* il Giappone, allora a guida liberal-democratica) la revoca dell'embargo da parte dell'Unione Europea avrebbe rischiato di destabilizzare l'equilibrio strategico della regione. E questo nonostante le reiterate rassicurazioni dei dirigenti europei (sia a Bruxelles che nelle maggiori capitali) che la revoca dell'embargo non avrebbe implicato una vendita sregolata di armi a Pechino. Era anzi previsto che all'embargo sarebbe subentrato un più stringente Codice di Condotta sulle esportazioni di armi e tecnologie della difesa. Ma questo non convinse (e non convince tutt'ora) gli americani. Un documento del Consiglio dell'UE del dicembre 2007 si attestò sulle posizioni Di Washington.

A tutt'oggi non si è ancora trovata una soluzione accettabile alla questione dell'embargo che metta d'accordo i partner europei e ottenga il beneplacito dell'alleato americano. Una soluzione della questione, che paesi come l'Italia dovrebbero essere interessati a promuovere, avrebbe positive ricadute economiche e favorirebbe la collaborazione con la Cina anche in altri settori. Allo stesso tempo, i responsabili politici europei devono considerare attentamente le conseguenze che l'ammodernamento dell'industria della difesa cinese – e un'eventuale revoca dell'embargo – potrebbero avere per gli equilibri in Asia, il ruolo americano nella regione e, più in generale, gli assetti globali.

Coordinamento redazionale a cura di:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 – e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67062989 – e-mail: segreteriaAAII@senato.it