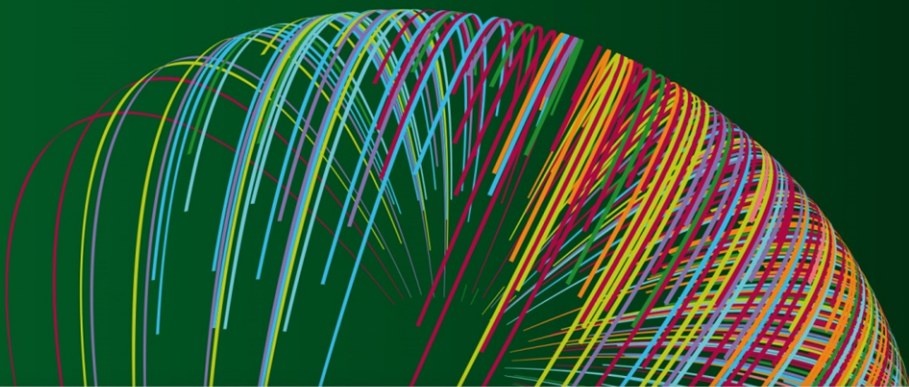


Osservatorio di Politica internazionale



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

Cina e Indo-Pacifico

Febbraio 2024

n. 4

Focus

AUTORI

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

Maria Adele Carrai (NYU Shanghai) – Capitolo 2.1

Guido Alberto Casanova (ISPI) – Capitolo 5.1

Filippo Fasulo (ISPI) – Capitolo 1.1

Francesca Ghirelli (King's College London) – Capitolo 2.2

Alessandro Gili (ISPI) – Capitolo 3.3

Daria Impiombato (Australian Strategic Policy Institute - ASPI) – Capitolo 2.4

Chiara Lovotti (ISPI) – Capitolo 2.3

Paola Morselli (ISPI) – Capitolo 3.1

Andrea Passeri (University Malaya) – Capitolo 3.2

Gianluca Sampaolo (Università di Macerata) – Capitolo 4 Approfondimento

Francesca Spigarelli (Università di Macerata) – Capitolo 4 Approfondimento

Mappe e infografiche di Guido Alberto Casanova (ISPI) e Chiara Fattori (ISPI).

Focus Asia e Indo-Pacifico

n. 4 – gennaio2024

EXECUTIVE SUMMARY.....	3
EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH).....	5
1. CINA - QUADRO POLITICO	7
1.1 IL RINVIO DEL TERZO PLENUM E LA DISCUSSIONE TRA CRESCITA E SICUREZZA.....	7
2. ANALISI DELLO STATO E DELLE PROSPETTIVE EVOLUTIVE DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLA CINA	13
2.1 STATI UNITI E CINA: LA RIPRESA DEL DIALOGO DOPO SAN FRANCISCO	13
2.2 RELAZIONI UE-CINA: L'ECONOMIC SECURITY PRENDE FORMA.....	22
2.3 LA POSIZIONE CINESE SUL CONFLITTO ISRAELO-PALESTINESE	29
2.4 CINA E AUSTRALIA: PROSPETTIVE DI RIAVVICINAMENTO DOPO LA VISITA DEL PREMIER ANTHONY ALBANESE	36
3 ANALISI DELLE DINAMICHE GEOPOLITICHE ORIGINATE NEL QUADRANTE INDO-PACIFICO CHE NON SIANO RICONDUCIBILI A UN IMPULSO CINESE	44
3.1 LE POSIZIONI DELL'ASIA SULLA GUERRA A GAZA	44
3.2 L'INDONESIA ALLA PROVA DELLE ELEZIONI GENERALI.....	52
3.3 IMEC: TRA OPPORTUNITÀ STRATEGICHE E COMPLESSITÀ GEOPOLITICHE.....	57
4. APPROFONDIMENTO	65
4.1 LO STATO DEL CONFLITTO TECNOLOGICO TRA CINA E STATI UNITI.....	65
5. RELAZIONI ITALIA-CINA.....	76
5.1 CINA-ITALIA: L'IMPATTO DEL RITIRO DAL MEMORANDUM SUI RAPPORTI BILATERALI	76
CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI INTERNAZIONALI.....	83

EXECUTIVE SUMMARY

Gli ultimi mesi del 2023 sono stati caratterizzati da una cauta e ancora precaria normalizzazione dei rapporti conflittuali tra molti degli attori dell'Indo-pacifico. Per quanto concerne la Cina, questa tendenza si è abbinata internamente alle presunte tensioni dentro al Partito comunista cinese (Pcc) che si specula siano legate alle incerte prospettive di crescita economica del paese e che possano inoltre essere all'origine della mancata convocazione del terzo plenum del Pcc lo scorso autunno. Sul piano internazionale, invece, la Cina si è progressivamente riavvicinata a diversi attori occidentali. L'incontro tra Xi e Biden a margine del summit tra i capi di stato dell'Asia-Pacific Economic Cooperation (Apec) di novembre 2023 rappresenta un tentativo simbolico di stabilizzare una relazione in cui le divergenze politiche, economiche e strategiche sono diventate strutturali. Fonte di particolare tensione è il settore tecnologico, sul quale si concentrerà maggiormente la competizione tra le due potenze nel corso del 2024. In questo ambito emerge infatti la volontà cinese di sfidare il dominio statunitense, in particolare nell'ambito dell'innovazione collegata alla transizione verde e a quella digitale. Il settore dei semiconduttori e l'approvvigionamento di materiali critici, nonché il tentativo delle due potenze di riposizionarsi lungo le catene di valore delle relative industrie, rappresentano gli assi fondamentali attorno a cui ruota tale competizione.

Su temi simili, in particolare quello della sicurezza economica, si sono strutturate anche le conversazioni di fine anno tra l'Unione Europea e la Cina. Significativo è stato il summit di dicembre 2023 a Pechino in cui l'Unione ha rinnovato la richiesta di reciprocità nell'accesso al mercato cinese, un punto centrale dell'agenda di Bruxelles che però ancora non trova una grande disponibilità da parte della Cina. Nonostante i risultati del summit siano stati piuttosto modesti, la ripresa del dialogo è un fattore incoraggiante che simboleggia la volontà di mantenere aperti i canali di comunicazione anche rispetto a questioni che dividono Europa e Cina.

Parallelamente, si sono distese anche le relazioni tra la Cina e l'Australia, che avevano visto un graduale deterioramento tra il 2017 e il 2020, viste le posizioni più critiche verso Pechino sotto il governo australiano a guida conservatrice. Già in quegli anni la Cina aveva iniziato una campagna di coercizione commerciale, che però si inasprì drasticamente nel 2020 in risposta alla richiesta di Canberra di indagare più approfonditamente le origini del Covid-19. L'elezione del governo laburista di Anthony Albanese nel 2022 ha però portato a un progressivo riavvicinamento tra le due parti, nonostante continui parallelamente l'allineamento australiano con gli Stati Uniti in diversi ambiti – soprattutto in materia di difesa. Il 2023 si è infatti concluso con la visita del primo ministro Albanese a Pechino, la prima di un leader australiano dal 2016. Un evento, quest'ultimo, rappresentativo dell'approccio più moderato nei toni e nei modi adottato da Albanese nei confronti della Rpc benché su questioni fondamentali come rivendicazioni territoriali e diritti umani l'Australia mantenga una posizione nettamente distinta da quella di Pechino.

Negli ultimi mesi, però, il principale focus dell'attenzione internazionale si è spostato verso il Medio Oriente, dopo l'attacco di Hamas e la conseguente risposta israeliana sulla Striscia di Gaza. Su questo conflitto le reazioni del continente asiatico sono state varie. La Cina, ad esempio, mantiene una posizione neutrale su quanto in atto a Gaza tra Israele e Hamas. Pechino richiede un cessate il fuoco pur non intraprendendo ancora un ruolo "attivo" di negoziatore di pace. La situazione in Medio Oriente potrebbe

rappresentare un punto di frizione importante nelle relazioni fra Pechino e Washington, nel caso in cui la Cina decidesse di strumentalizzare il sostegno incondizionato degli Stati Uniti al governo di Israele. Al di là della Cina, anche gli altri paesi asiatici hanno assunto una propria posizione sul conflitto a Gaza, influenzati sia dalle alleanze sopra-regionali, sia dai rapporti diretti con le parti coinvolte nel conflitto o ancora da valutazioni di politica interna (ad esempio, la regolazione del rapporto con i cittadini di fede musulmana). Le votazioni di dicembre all'Assemblea generale dell'Onu sono comunque prova dell'unanimità con cui i paesi asiatici supportano una cessazione delle violenze e una risoluzione immediata del conflitto. In aggiunta, la conseguente crisi nel Mar Rosso, con le implicazioni sulla logistica globale, conferisce un nuovo significato all'iniziativa infrastrutturale del Corridoio India-Medio Oriente-Europa (Imec). Questa iniziativa offrirebbe un'alternativa sia alla Belt and Road Initiative di matrice cinese sia al solo passaggio delle navi presso lo stretto di Bab al-Mandab.

Altri eventi che avranno un forte impatto sulla regione dell'Indo-Pacifico in questi primi mesi del 2024, sono le intense campagne elettorali che animeranno non solo gli Stati Uniti, ma anche importanti democrazie asiatiche. Sarà questo in particolare il caso dell'Indonesia, terza democrazia al mondo per numero di elettori, dove la popolazione si recherà alle urne per designare il successore del presidente Joko Widodo, rimasto al governo per un decennio e ora obbligato a lasciare l'incarico dopo la fine del secondo mandato.

Infine, in merito alle relazioni Italia-Cina, negli ultimi mesi si sono tenute numerose visite a Pechino di delegazioni governative italiane – l'ultima tra queste, nel novembre 2023, quella della ministra dell'Università e della Ricerca Anna Maria Bernini. Nonostante l'uscita dalla Belt and Road Initiative (Bri), l'Italia mantiene viva la volontà di dialogare e cooperare con la Cina, come confermato dalla visita programmata per il 2024 del presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)

The last few months of 2023 were marked by a cautious – and still precarious – normalisation in the conflictual relations existing between various actors in the Indo-Pacific region. As far as China is concerned, this trend has been associated with alleged tensions within the CCP (Communist Party of China). Speculation has attributed such tensions to the country’s uncertain prospects for economic growth, and suggests that they may also have led to the failure to convene the CCP’s third plenum last autumn. On the international level, however, Beijing has gradually moved closer to a number of Western actors. Xi and Biden’s meeting on the sidelines of the APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) Heads of State Summit in November 2023 was a symbolic attempt to stabilise a relationship in which political, economic, and strategic divergences have become structural. The technology sector is a particular source of tension and competition between the two powers will focus increasingly on this area in 2024. China’s willingness to challenge US dominance, particularly in innovation related to the green and digital transitions, is apparent here. The semiconductor sector and the supply of critical materials, as well as the two powers’ attempt to reposition themselves along the value chains of the industries concerned, are the key axes around which such competition revolves.

End-of-year conversations between the European Union and China have also revolved around similar issues, with a particular emphasis on economic security. The Beijing summit of December 2023 proved significant, with the EU renewing its call for reciprocity in access to the Chinese market, a key issue for Brussels but one for which China has so far shown little appetite. Though the results of this summit were relatively modest, the fact that dialogue has resumed is in itself an encouraging factor as it symbolises a desire to keep channels of communication open even on issues that see Europe and China in different camps.

At the same time, there has been détente in relations between China and Australia, which had deteriorated over the years from 2017 to 2020 as a result of the more critical attitude towards Beijing adopted by the conservative government. China had already initiated a campaign of trade coercion in this period, but sharply escalated it in 2020 in response to Canberra’s request for a more thorough investigation into the origins of Covid-19. The election of Anthony Albanese’s Labour government in 2022, however, has led to a gradual rapprochement between the two sides, though Australia remains aligned with the United States in several areas – particularly defence. 2023 ended with Prime Minister Albanese’s visit to Beijing – the first by an Australian leader since 2016. This event epitomises the more moderate tone and approach that Albanese has taken to the PRC despite the fact that Australia clearly diverges from Beijing on fundamental issues such as territorial claims and human rights.

In recent months, however, the main focus of international attention has shifted to the Middle East, following the Hamas attack and Israel’s response in the Gaza Strip. Asian reactions to this conflict have varied. China, for example, has adopted a neutral position on the conflict in Gaza between Israel and Hamas. While calling for a ceasefire, Beijing has not yet assumed any “active” role in peace negotiations. The crisis in the Middle East could become a major point of friction in relations between Beijing and Washington should China decide to exploit the America’s unconditional support for the Israeli government. China aside, other Asian countries have also taken an independent stance on the conflict in

Gaza, influenced both by supra-regional alliances, direct relations with the parties involved and even internal political considerations (e.g. the handling of relations with the Muslim population). December's votes in the UN General Assembly, however, demonstrate the unanimity with which Asian countries support a ceasefire and an immediate resolution of the conflict. Moreover, the unfolding crisis in the Red Sea, with its implications on global logistics, gives new significance to the India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC) infrastructure endeavours. This strategic initiative presents a viable alternative to both the Chinese-led Belt and Road Initiative and the navigation of vessels through the Bab al-Mandab Strait.

Other events that will have a major impact on the Indo-Pacific region in the early months of 2024 include the intense election campaigns destined to animate not only the United States but major Asian democracies too. In particular, this will be the case in Indonesia, the world's third-largest democracy, where people will go to the polls to nominate a successor to President Joko Widodo, who has been in government for a decade now and is obliged to leave office at the end of his second term.

Finally, with regard to Italy-China relations, Italian government delegations have made numerous visits to Beijing in recent months, the latest being that of Anna Maria Bernini, Minister for Universities and Research in November 2023. Despite its exit from the Belt and Road Initiative (BRI), Italy remains open to dialogue and cooperation with China as confirmed by the coming visit of President of the Republic Sergio Mattarella, scheduled to take place in 2024.

1. CINA - QUADRO POLITICO

1.1 Il rinvio del Terzo Plenum e la discussione tra crescita e sicurezza

Filippo Fasulo

Con il completamento nel marzo del 2023 della transizione al terzo mandato di Xi Jinping non solo come segretario generale del Partito comunista cinese (Pcc) – avvenuta in occasione del XX Congresso del Pcc dell'autunno 2022 –, ma anche come presidente della Repubblica popolare cinese (Rpc) era possibile immaginarsi che la politica cinese trovasse un punto di stabilità. Si tratta, infatti, di un processo che ha attribuito a Xi Jinping un inedito primato politico in Cina e che ne fa il leader più forte dai tempi di Mao Zedong. Tuttavia, nei mesi che hanno seguito la definitiva incoronazione di Xi non sono mancate sorprese per quanto riguarda il calendario dell'attività politica, la stabilità dei membri del governo e la creazione di fazioni all'interno del Pcc. Quello che emerge è che, nonostante Xi figuri come il dominatore assoluto della politica cinese, questo non impedisce che la discussione politica dentro al partito prosegua, anche se in un contesto di crescente opacità e incertezza per gli osservatori esterni.

La mancata convocazione del Terzo Plenum

L'esempio principale in questo senso riguarda l'organizzazione della terza riunione plenaria del Comitato centrale del Pcc, comunemente chiamato Terzo Plenum, atteso per l'autunno del 2023 e non ancora convocato a gennaio 2024 senza alcuna comunicazione ufficiale. Nel calendario del Pcc e degli organi della Repubblica popolare cinese, infatti, le riunioni plenarie del partito si tengono tradizionalmente in autunno, mentre quelle parlamentari in primavera. I Plenum del Comitato centrale sono stati organizzati tradizionalmente secondo una scansione temporale molto precisa che ne prevede uno all'anno tranne a ridosso del Congresso del Pcc quando se ne tengono due, per un totale di sette Plenum in un ciclo quinquennale tra un Congresso e l'altro.¹ In particolare, quando ci sono i ciclici ricambi al vertice in occasione dei congressi, la successione temporale è la seguente: 1) il Primo Plenum in autunno a seguito del Congresso con il rinnovamento negli organi del Pcc, tra cui il segretario generale e i componenti del Politburo; 2) il Secondo Plenum a febbraio prima della riunione parlamentare plenaria del mese di marzo (Due sessioni) quando avvengono le nuove nomine nel governo; 3) il Terzo Plenum in autunno a transizione di potere conclusa. Il Terzo Plenum, dunque, è il momento in cui la dirigenza presenta le linee politiche programmatiche del quinquennio dopo aver terminato il ciclo di ricambio dei vertici, un processo che nell'ultima occasione era stato avviato

¹ “Introduction to China’s Plenary Sessions and the CPC Central Committee”, *China Briefing*, 14 novembre 2013.

nell'autunno del 2022 (Xi Jinping confermato al terzo mandato da segretario generale del Pcc) e che si era concluso nel marzo 2023 (Xi Jinping al terzo mandato da presidente della Rpc e Li Qiang nominato come nuovo premier).

Il Terzo Plenum rappresenta così una fase particolare del calendario politico cinese che negli anni ha assunto un grande valore simbolico. Infatti, due dei momenti cruciali della storia recente del paese hanno avuto origine da deliberazioni di un Terzo Plenum. Il primo di questi è avvenuto in seguito al Terzo Plenum dell'11° Comitato centrale nel 1978, in cui venne deciso di avviare la transizione verso le riforme di mercato e l'apertura del paese; il secondo momento storico riguarda il rilancio, in occasione del Terzo Plenum del 14mo Comitato centrale del 1993, delle riforme di mercato dopo le violenze di Tiananmen che avevano portato a uno stallo del processo di apertura che aveva caratterizzato gli anni Ottanta.

Sulla base di questo modello, il Terzo Plenum del 18° Comitato centrale nel 2013 è stato il primo momento in cui Xi Jinping ha potuto “governare” e al tempo la propaganda dei media nazionali aveva fortemente insistito sui parallelismi con i plenum del 1978 e del 1993, facendo trasparire un imminente rilancio delle riforme economiche in Cina. A oltre dieci anni, il Terzo Plenum del 2013 è ritenuto come un passaggio politico fondamentale, anche se con esiti diversi da quanto prospettato allora.² È possibile, infatti, individuare due linee di fondo nella Cina di Xi, una economica e una politica, che dipendono dalle decisioni prese nel 2013. Sul piano politico era emersa la volontà di centralizzare il potere nelle mani di Xi rinnegando l'ipotesi di condivisione del potere tra presidente e premier (ovvero Li Keqiang, in carica dal 2013 al 2023), come invece si era verificato durante il decennio precedente. Nel periodo al potere di Hu Jintao (2002-12) si parlava, infatti, di amministrazione Hu-Wen, coinvolgendo pienamente nel processo decisionale anche Wen Jiabao (premier dal 2003 al 2013). Già nel 2013, alla prima occasione, Xi Jinping aveva di fatto posto le basi per la leadership personalistica – attraverso una riforma del processo decisionale – che lo ha portato ad ottenere un inedito terzo mandato nel 2022 e a porsi come un leader sullo stesso piano, almeno, dei padri della patria e delle riforme Mao Zedong e Deng Xiaoping.

Inoltre, la volontà di portare avanti riforme economiche, il secondo aspetto emerso nel 2013, era stata presentata come la giustificazione per la centralizzazione politica. Il messaggio comunicato dal governo cinese in quell'occasione era di puntare definitivamente sulle riforme di mercato, una prospettiva accolta molto positivamente in Occidente.³ Sul piano formale, un documento approvato in quella sede annunciava riforme strutturali a livello fiscale, la revisione del modello di finanziamento tra centro e periferia e, soprattutto, la riduzione del ruolo delle imprese di Stato in favore degli attori privati. Queste riforme, tuttavia, si intrecciavano con la dimensione politica, in quanto, per portarle avanti, Xi avrebbe dovuto sconfiggere le resistenze delle fazioni del Pcc con rendite economiche e politiche e che avevano quindi da perdere con queste aperture al mercato.⁴ Una delle primissime azioni di Xi fu quindi una dura campagna anticorruzione. Tuttavia, quello che avvenne negli anni successivi è che allo smantellamento delle fazioni rivali non ha fatto seguito l'avanzamento delle riforme di

² “Plateau China: Reform in the ten years after the Third Plenum of 2013”, Council on Gestrategy.

³ “China’s Third Plenum May Be More Than Just Talk, U.S-China Economic and Security Review Commission, 8 novembre 2013

⁴ F. Fasulo, “Waking From The China Dream”, in A. Amighini (a cura di), *China Dream: Still Coming True?*, Report, ISPI, 2016.

mercato. Al contrario, dal 2013 in poi, Xi Jinping si è prodigato ad assicurare il primato della politica e del partito sull'economia e la messa in sicurezza dell'economia cinese dall'esposizione a paesi stranieri. Quindi, se le prospettive del 2013 erano di una Cina più aperta e più libera da vincoli ideologici, una valutazione a distanza di dieci anni rivela come in realtà il controllo sia aumentato.⁵ A questo esito hanno contribuito due fattori: a) un'insicurezza di fondo di Xi rispetto al rischio di minaccia al potere suo e del Partito da parte di soggetti con potere economico; b) la crescente competizione geoeconomica con gli Stati Uniti che ha contribuito a fare dell'economia uno strumento della potenza dello stato e, dunque, un ambito da regolare.

Lo schema di calendario appena descritto, con il Terzo Plenum che si tiene a un anno dal Congresso, si è mantenuto stabile fin dagli anni Novanta. L'adozione di questo modello ebbe inizio in una fase in cui il processo di graduale istituzionalizzazione della politica cinese era forte.⁶ Infatti, nello stesso periodo venne codificato anche il meccanismo attuale per cui il massimo leader cinese detiene contestualmente i ruoli di segretario del Pcc (capo del Partito), presidente della Rpc (capo dello Stato) e presidente della Commissione militare centrale (capo dell'esercito). Questa calendarizzazione ha conosciuto una prima eccezione nel 2018. Il contesto era quello della fine del primo quinquennio di Xi Jinping, salito al potere come segretario generale del Pcc nell'autunno del 2012 e come presidente della Rpc nel marzo del 2013. Se l'ipotesi iniziale era di un mandato della durata complessiva di dieci anni, come era stato nel caso del predecessore Hu Jintao (2002-12), nel Congresso del 2017 è invece emersa la volontà di Xi di proseguire oltre il decennio, a maggior ragione poiché non erano stati designati candidati che potessero prendere il posto di Xi al termine del suo mandato nel 2022. Tuttavia, questa ipotesi di prolungare la leadership di Xi oltre i 10 anni si scontrava con il fatto che, se il termine ultimo per il mandato da segretario generale dipende da limiti d'età indicati su base consensuale ed è quindi facilmente modificabile, il limite di due mandati quinquennali per il ruolo di presidente della Rpc era invece presente nella Costituzione.

In tale circostanza, dunque, si verificò la prima eccezione alla calendarizzazione dei Plenum: tra il Congresso del Pcc dell'autunno 2017 e la riunione parlamentare di marzo 2018 (Due sessioni), vennero convocati tre plenum del Comitato centrale – rispetto ai due tradizionalmente attesi. Il Terzo Plenum anticipato a febbraio 2018, infatti, venne dedicato alla discussione di una riforma costituzionale che, puntualmente approvata a marzo, avrebbe eliminato il limite di due mandati per la carica da presidente, aprendo così la strada al terzo mandato quinquennale certificato nel 2023.

Tale anticipazione comportò l'inedita circostanza di una lunga fase senza riunioni plenarie del Comitato centrale. Il Quarto Plenum, infatti, venne convocato come da prassi nell'autunno del 2019. In questo modo, tra il febbraio 2018 e l'ottobre 2019 (Quarto Plenum) passarono diciotto mesi di incertezza e speculazione politica,⁷ dato che nessuna comunicazione anticipata sul calendario venne mai fornita, lasciando gli osservatori esterni all'oscuro di quando si sarebbe nuovamente riunito il Comitato centrale dopo le modifiche costituzionali che indicavano la volontà di Xi di proseguire al

⁵ F. Fasulo, “I dieci anni di Xi: riforme addio?”, *Commentary*, ISPI, 30 ottobre 2023.

⁶ J. Fewsmith, *Rethinking Chinese Politics*, Cambridge University Press, 2021

⁷ N. Gan, “The biggest story in Chinese politics right now – silence over Communist Party’s autumn meeting”, *South China Morning Post (SCMP)*, 1 novembre 2018; M. Varrall e C.L. Jones, “China: vaccines and rumours from Zhongnanhai”, *The Interpreter*, 27 luglio 2018.

potere, come poi puntualmente avvenuto nel 2022-2023. Il passaggio 2017-18, infatti, è considerato il momento in cui la presa del potere da parte di Xi è diventata evidente, portando all'attuale caratterizzazione di un regime politico sempre più ideologizzato.

Tuttavia, se le modifiche al calendario di convocazione del Terzo Plenum nel 2018 possono essere facilmente giustificate a posteriori con l'esigenza di una modifica *una tantum* della Costituzione, la mancata convocazione di un Terzo Plenum nel 2023 non trova simile motivazione. Si tratta, nei fatti, di un'ulteriore deviazione dal processo istituzionalizzato che si era affermato negli ultimi tre decenni. Anche nel 2018 l'eccezione al consueto calendario politico avveniva a ridosso di un rafforzamento del potere di Xi: allora la riforma costituzionale, oggi il terzo incarico. In entrambi i casi, il "timore" degli analisti rimane lo stesso, ovvero che uno Xi Jinping "troppo forte" ritenga di poter fare a meno del Partito in quanto ormai dominatore totale della scena politica. Cinque anni fa tale timore era poi rientrato e il calendario politico aveva ripreso il suo atteso percorso, ma nella attuale totale mancanza di trasparenza sulle ragioni del posticipo, l'ipotesi che avanza con maggiore forza lega il posticipo del Terzo Plenum al suo probabile contenuto. Come detto, questa è tradizionalmente l'occasione in cui il nuovo assetto politico quinquennale comincia effettivamente a governare e in cui presenta le linee di fondo della politica economica. Tra gli osservatori esterni, dunque, l'opinione prevalente è che il calendario del Plenum sia stato alterato non tanto perché non più ritenuto necessario sotto la leadership estesa di Xi Jinping, ma, al contrario, perché i vertici cinesi non avrebbero ancora trovato coesione su quali politiche adottare in un momento di particolare fragilità dell'economia cinese.⁸ Se così fosse, potremmo ricavare diverse informazioni: 1) l'attività del Pcc è ancora rilevante, pur nel contesto del chiaro primato di Xi, e non è stato soppiantato da una leadership interamente solitaria; 2) il vertice del Pcc sta lavorando a una significativa proposta politica in ambito economico; 3) la proposta politica in questione non avrebbe ancora ottenuto il consenso tra i vertici del Pcc e, dunque, ci sarebbero difficoltà nell'individuare la corretta soluzione all'attuale fase di incertezza nell'economia e nella politica internazionale.

La lotta dentro al Partito e il binomio fra crescita e sicurezza

Se il rinvio del Terzo Plenum può essere letto come il sintomo di una persistente lotta politica dentro al Pcc, un simile segnale emerge anche degli avvicendamenti in alcune posizioni chiave. Il tratto caratterizzante delle nomine politiche dello scorso ciclo di rinnovo delle cariche (Congresso del Pcc nel 2022 e Due Sessioni nel 2023) era stato il rapporto fiduciario con Xi Jinping.⁹ Oltre a essere centrale nella nomina del premier Li Qiang, un legame solido con Xi era apparso un elemento determinante anche per la nomina del ministro degli Esteri Qin Gang, rapidamente asceso dal ruolo di capo del cerimoniale. Questo rapporto fiduciario, tuttavia, non ha impedito che la carriera di Qin Gang

⁸ C. Minzner, "Delay in China's Annual Fall Party Plenum Meeting: A Sign of Deepening Institutional Erosion?", Council on Foreign Relations, 27 novembre 2023; M. Gallagher, "Xi's 'Confidence' Game Won't Fix China's Economy", *World Politics Review (WPR)*, 9 gennaio 2024; W. Wo-Lap Lam "Xi Demands Fealty Despite Domestic And Foreign Woes", *China Brief*, vol. 24, no. 1, The Jamestown Foundation, 5 gennaio 2024; "Significance of a Late Third Plenum", *China Analysis Digest*, 4 dicembre 2023; "China's Third Plenum: Key reforms likely to usher in a new economic era", *Asia House*, 17 ottobre 2023.

⁹ Vedi *Focus Cina e Indopacifico*, a cura di ISPI per il Parlamento e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Focus n. 1 e 2, gennaio e maggio 2023.

terminasse con altrettanta velocità, dopo essere scomparso dalla vita pubblica per diverse settimane.¹⁰ Entrato in carica il 30 dicembre 2022, nel mese di giugno 2023 è sparito dalle cerimonie ufficiali per poi essere ufficialmente destituito il 25 luglio 2023. Un destino analogo è toccato in sorte al ministro della Difesa Li Shangfu, rimosso a ottobre e sostituito dall'ex capo della Marina Dong Jun.¹¹ Oltre a valutazioni sull'importanza del valore strategico dei mari nell'attuale contesto di competizione globale,¹² la scelta di Dong Jun mette luce sulla campagna anticorruzione in corso in ambito militare. Tra i corpi sotto osservazione c'è soprattutto quello delle forze missilistiche, accusate di avere riempito i serbatoi dei razzi con acqua al posto del carburante. In generale, si registra un ritorno alle operazioni anticorruzione – uno dei cavalli di battaglia dei primi anni di Xi al potere, che successivamente era un po' uscito di scena¹³ – anche nell'ambito dell'attività economica privata. In questo senso, i settori oggetto di maggiori attenzioni sono quello finanziario, agricolo e farmaceutico.¹⁴

Sullo sfondo di queste vicende, si registrano le lotte per il potere alla corte di Xi. Come accennato, infatti, l'esito del Congresso del 2022 è stato un vertice del Pcc interamente composto da persone legate a Xi Jinping. Queste non derivano la propria influenza dagli interessi che rappresentano o dalle piattaforme politiche e economiche che hanno come sostegno, ma dalla loro vicinanza al leader. Su questi presupposti, Wu Guoguang¹⁵ dell'Università di Princeton mette a confronto il potere del numero due del Pcc, il premier Li Qiang, con quello di Cai Qi, numero cinque e segretario del segretariato del comitato centrale del Pcc – una posizione che per chiarezza si potrebbe impropriamente paragonare a quella di capo di gabinetto del leader del partito. In questo confronto, i due verrebbero descritti anche come rappresentanti di diverse posizioni sulle priorità di politica economica da perseguire: crescita economica (Li) o sicurezza economica (Cai). Sulla base di quanto emerso dalla Conferenza centrale sul lavoro economico di dicembre, ovvero l'appuntamento annuale nel quale si tracciano le linee di programmazione economica per l'anno successivo, la “sicurezza” sembra aver avuto il sopravvento sulle “riforme” e quindi la linea di Cai pare aver avuto la meglio sulla linea economica promossa dal premier Li.¹⁶ Nell'opacità del sistema politico cinese si tratta ancora di supposizioni e speculazioni che potranno essere verificate solo nel tempo. Il rinvio del Terzo Plenum, però, potrebbe essere effettivamente legato a una discussione su quale percorso economico intraprendere in una fase caratterizzata dal rallentamento della crescita e dalla frammentazione del quadro internazionale.

Conclusione

Il rinvio del Terzo Plenum getta un'ombra sul processo di istituzionalizzazione della politica cinese – ovvero meccanismi chiari e prevedibili di conduzione dell'azione politica, con poco spazio per l'emergere di personalismi – che è entrato in crisi con l'avvento di Xi Jinping al potere. Tuttavia, non si tratterebbe

¹⁰ W. Wo-Lap Lam, “Xi's Personnel Mismanagement”, *China Brief*, vol. 23, n. 17, The Jamestown Foundation, 20 settembre 2023.

¹¹ Y. L. Tian e L. Chen, “Chinese ex-Navy chief, with South China Sea background, named defence minister”, *Reuters*, 29 dicembre 2023.

¹² C. Shepherd, “What China's new defense minister tells us about Xi's military purge”, *The Washington Post*, 30 dicembre 2023.

¹³ http://english.scio.gov.cn/in-depth/2023-12/28/content_116907215.htm

¹⁴ Y. Lun Tian e L. Chen, “China watchdog doubles down on vow to heed Xi's anti-graft drive”, *Reuters*, 10 gennaio 2024.

¹⁵ G. Wu, “Li Qiang Versus Cai Qi in the Xi Jinping Leadership: Checks and Balances with CCP Characteristics?”, *China Leadership Monitor (CLM)*, 29 agosto 2023.

¹⁶ <https://www.ft.com/content/97ea31ae-2581-4139-b387-abfb1329bf67>

tanto di una dismissione dei processi codificati nel partito, quanto piuttosto di un sintomo di una lotta per il potere che avviene all'ombra della leadership personalistica e centralizzata di Xi. Per gli osservatori aumenta così il grado di complessità per la comprensione delle vicende interne al Pcc, pur segnalando l'emersione di un dinamismo di nuove fazioni e nuove figure tra le seconde linee del partito dietro Xi che avranno un'influenza gradualmente in crescita nei prossimi anni.

Fig.1 - La ciclicità dei Plenum del Comitato Centrale del Pcc

Plenum del Pcc	18esimo comitato centrale del Pcc	19esimo comitato centrale del Pcc	20esimo comitato centrale del Pcc
Primo plenum	novembre 2012 (1)	ottobre 2017	ottobre 2022 (4)
Secondo plenum	febbraio 2013	gennaio 2018 (3)	febbraio 2023
Terzo plenum	novembre 2013 (2)	febbraio 2018 (lungo intervallo)	2024? (5)
Quarto plenum	ottobre 2014	ottobre 2019	
Quinto plenum	ottobre 2015	ottobre 2020	
Sesto plenum	ottobre 2016	novembre 2021	
Settimo plenum	ottobre 2017	ottobre 2022	

(1) Xi Jinping viene eletto segretario generale del Partito comunista cinese (Pcc)

(2) Inizio della centralizzazione del potere a favore di Xi, introduzione delle riforme economiche e inizio della campagna anticorruzione

(3) Viene proposta la riforma costituzionale che abolisce il limite di due mandati presidenziali, approvata formalmente nel marzo 2018 dall'Assemblea nazionale del popolo

(4) Xi Jinping viene rieletto segretario generale del Pcc per un terzo mandato

(5) Plenum non ancora convocato

Fonte:
elaborazione ISPI



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

2.1 Stati Uniti e Cina: la ripresa del dialogo dopo San Francisco

Maria Adele Carrai

All'inizio del 2023, la comunicazione tra Stati Uniti e Cina era quasi cessata e si diffondevano voci di guerra. Di fronte a tale scenario, l'amministrazione Biden ha avviato un ripensamento strategico, distanziandosi dall'iniziale tendenza all'isolazionismo. La svolta si è verificata ad aprile 2023 con l'adozione da parte del consigliere per la Sicurezza Nazionale Sullivan della strategia europea di *de-risking*, riconoscendo così l'insostenibilità di un isolamento totale. Questa nuova politica ha portato alti funzionari americani come Antony Blinken, Janet Yellen e Gina Raimondo a visitare Pechino, dando vita a gruppi di lavoro congiunti su tematiche economiche e finanziarie. La dichiarazione di Yellen in settembre ha evidenziato i pericoli derivanti da due anni di silenzio diplomatico, mostrando l'amministrazione Biden a confronto con la realtà dell'interdipendenza con la Cina. Il periodo tra ottobre 2023 e gennaio 2024 è stato dunque caratterizzato da un equilibrio precario, con un coinvolgimento prudente nonostante le tensioni persistenti tra le due potenze. Un momento particolarmente significativo è stato l'incontro di novembre del 2023 tra Biden e Xi durante il summit per la Cooperazione Economica Asia-Pacifico (Apec). Il vertice ha rappresentato un passo avanti nel ristabilire gli scambi militari e nel ribadire l'impegno congiunto a scongiurare ulteriori tensioni. Per comprendere appieno la dinamica che caratterizza le relazioni Usa-Cina è necessario analizzare gli eventi chiave e le tendenze che hanno definito questo lasso di tempo.

L'incontro Biden-Xi all'Apec

Il vertice a margine del summit Apec del 15 novembre 2023 a San Francisco, California, ha rappresentato uno sforzo importante per stabilizzare le relazioni in deterioramento tra Usa e Cina. Il tono ottimistico del summit di quattro ore ha sorpreso, terminando con una nota positiva e riflettendo il desiderio di entrambe le parti di ridurre le tensioni. Questo incontro, solo il secondo con Xi durante il mandato di Biden, è stato particolarmente rilevante dopo l'episodio del "pallone spia" all'inizio del 2023, che aveva contribuito a un congelamento dei rapporti e all'interruzione

degli scambi militari ad alto livello.¹ L'obiettivo dell'incontro era quindi di cercare di arrestare l'escalation negativa delle relazioni. In ottobre, Xi Jinping aveva già espresso al leader della maggioranza del Senato statunitense, Chuck Schumer, e alla delegazione del Senato in visita a Pechino, il proprio desiderio di stabilizzare le relazioni sino-americane – un sentimento condiviso da Schumer. A ulteriore dimostrazione dei buoni propositi, i leader cinesi hanno poi incontrato rappresentanti del governo locale della California il 25 ottobre.²

Mentre i media cinesi hanno acclamato il vertice avvenuto all'Apec come un importante traguardo, un nuovo punto di partenza per stabilizzare la relazione bilaterale più importante del mondo e per indirizzarla nella giusta direzione, la reazione dei media americani è stata tiepida. Questa differenza di tono riflette gli approcci diversi che Pechino e Washington hanno adottato per il vertice. Xi ha iniziato il dialogo sottolineando l'importanza di definire per prima cosa la natura della relazione, promuovendo una nuova visione per le relazioni Cina-USA, definita come la "Visione di San Francisco".³ Al contrario, l'approccio degli Stati Uniti è stato più parrocchiale, concentrato strettamente sulla gestione della competizione e sul raggiungimento di accordi su questioni funzionali.

Nonostante i differenti approcci, l'incontro ha però portato a importanti accordi sul controllo del fentanyl⁴ e il miglioramento delle comunicazioni militari, con un focus su come prevenire incidenti tra le forze armate dei due paesi.⁵ A questo riguardo Biden ha sottolineato l'importanza di evitare conflitti con il partner cinese che potrebbero espandersi a crisi globali. D'importanza è inoltre il ruolo che questo incontro ha avuto per Xi, per il quale il vertice è stata un'occasione per dimostrare il controllo sulle relazioni sino-americane in mezzo alle sfide economiche della Cina e per rassicurare la sua base politica interna. Le discussioni su Taiwan sono invece rimaste complesse, con Biden che ha ribadito la politica americana di “una Cina”, mentre Xi ha sottolineato la preferenza della Cina per una riunificazione pacifica, delineando però condizioni che potrebbero richiedere l'uso della forza.⁶

Un reset delle relazioni post-summit?

¹ Nel febbraio 2023 il Dipartimento della difesa statunitense ha tracciato la presenza di un “pallone spia” cinese in territorio americano. Secondo il Dipartimento di Stato degli Usa, il pallone presentava un apparato tecnologico in grado di rilevare segnali di comunicazione e registrare informazioni sensibili. La Cina ha sostenuto che il pallone fosse in realtà solo un pallone meteorologico andato fuori rotta.

² <https://www.Bbc.Com/Zhongwen/Simp/World-67400409>

³ La visione è sostenuta da "cinque pilastri": sviluppare congiuntamente la giusta percezione; gestire congiuntamente le divergenze in modo efficace; promuovere congiuntamente la cooperazione reciproca; assumersi congiuntamente le responsabilità come grandi paesi; e promuovere congiuntamente gli scambi tra popoli. Ministry of Foreign Affairs of People's Republic of China, [President Xi Jinping Meets with U.S. President Joe Biden](#), 19 novembre 2023.

⁴ Il Fentanyl è un oppioide sintetico prodotto in Cina che negli Usa rappresenta un problema di salute pubblica con decine di migliaia di morti per overdose.

⁵ MJ Lee e K. Liptak, “[Inside the remarkably intricate planning for Biden’s meeting with Xi](#)”, *CNN*, 14 novembre 2023.

⁶ S. Collinson, “[Takeaways from the Biden-Xi summit, where low expectations were met](#)”, *CNN*; MJ Lee e K. Liptak, “[Biden hails productive talks with Xi as agreements reached on fentanyl and military communication](#)”, *CNN*, 16 novembre 2023.

Le relazioni sino-americane si sono distese dopo l'incontro Biden-Xi a San Francisco, con il rinnovo di contatti ad alto livello. Un esempio è la recente telefonata tra il ministro degli Esteri cinese Wang Yi e il segretario di Stato americano Antony Blinken, in cui Blinken ha espresso gratitudine per le condoglianze di Wang sulla scomparsa dell'ex segretario di Stato americano Henry Kissinger il 29 novembre. Wang ha sottolineato il ruolo di Kissinger nel promuovere il rispetto reciproco e la cooperazione tra Cina e Usa, evidenziando il suo lascito diplomatico.

L'incontro Biden-Xi ha anche riaperto al dialogo militare, portando all'incontro del generale Charles Q. Brown Jr., Capo dello Stato Maggiore Congiunto degli Stati Uniti, e il suo omologo cinese gen. Liu Zhenli in dicembre.⁷ Durante la loro conversazione, il generale Brown ha sottolineato l'importanza di lavorare insieme per gestire la competizione in modo responsabile, prevenire malintesi e mantenere aperte le linee di comunicazione.⁸

Inoltre, come anticipato in precedenza, l'incontro di San Francisco sembra aver aperto la strada a una rinnovata cooperazione nella lotta contro il narcotraffico – in particolare per quanto riguarda il commercio di fentanyl – che in passato aveva incontrato la resistenza delle autorità cinesi. I recenti sviluppi post-summit vedono Pechino impegnarsi a prendere provvedimenti contro le aziende cinesi coinvolte nel commercio illecito di fentanyl e a collaborare con gli Stati Uniti negli sforzi contro il narcotraffico. Inoltre, il 16 novembre 2023, le autorità americane hanno rimosso dal proprio elenco di sanzioni il Centro di identificazione forense del ministero della Pubblica Sicurezza cinese, precedentemente inserito nella lista nera dal dipartimento del Commercio degli Stati Uniti nel 2020 per attività contrarie agli interessi della politica estera americana e per violazioni dei diritti delle minoranze etniche, come gli uiguri. La Cina aveva più volte protestato contro queste sanzioni, con il ministero degli Esteri cinese che ha sottolineato come gli Stati Uniti non possano chiedere cooperazione e allo stesso tempo imporre sanzioni a un'istituzione importante per il controllo e la gestione del fentanyl.⁹

L'impegno di lavorare insieme per affrontare la crisi climatica già affermato durante il primo incontro Biden-Xi a Bali nel novembre 2022 è stato confermato il 15 novembre 2023, quando Cina e Stati Uniti hanno rilasciato una dichiarazione congiunta che riafferma il loro impegno a combattere la crisi climatica. I due paesi hanno ribadito la necessità di rispettare gli accordi climatici precedenti, riconoscendo la gravità della crisi climatica e impegnandosi a implementare gli obiettivi dell'accordo di Parigi. La dichiarazione ha istituito un "Gruppo di lavoro per l'azione climatica" per accelerare l'azione climatica in vari settori, come l'energia rinnovabile, la riduzione del metano, l'efficienza delle risorse e le iniziative climatiche locali.¹⁰

Nel complesso, il summit ha rappresentato un passo avanti importante rispetto alla situazione di stallo che aveva caratterizzato le relazioni tra le due potenze negli ultimi anni. Tuttavia, è bene

⁷ H. Cooper, "U.S. and China Restore Military Dialogue", *The New York Times*, 21 dicembre 2023.

⁸ D. Lamothe, "Ending long freeze, top Pentagon general talks to Chinese counterpart", *The Washington Post*, 21 dicembre 2023.

⁹ D. Ovalle e J. Hudson, "China vows to crack down on fentanyl chemicals. The impact is unclear", *The Washington Post*, 19 novembre 2023; <https://www.zaobao.com.sg/news/china/story20231117-1450705>

¹⁰ Entrambi i paesi hanno promesso di arrestare la tendenza alla deforestazione entro il 2030, ridurre l'inquinamento da plastica e lavorare su sforzi coordinati per controllare i gas serra e gli inquinanti atmosferici.

sottolineare che il reset non significa l'eliminazione della competizione strategica tra Stati Uniti e Cina. Rimangono infatti significativi disaccordi sulla competizione industriale, in particolare riguardo ai semiconduttori e ai droni, oltre che su questioni politiche relative sia a Xinjiang, provincia autonoma della Cina che presenta una maggioranza uigura, che a Taiwan, soprattutto alla luce della riconferma del Dpp alla guida del paese.

Il Forum delle Nuove Vie della Seta: un'alternativa alla visione americana

Un evento importante tenutosi a Pechino il 17 e il 18 ottobre del 2023 è stato il Terzo Belt and Road Forum for International Cooperation, un'occasione anche per celebrare il decimo anniversario del progetto, che si è affermato come l'evento diplomatico più importante dell'anno per la Cina, conclusosi con un rafforzamento del ruolo influente del paese nello sviluppo mondiale e presentando un'alternativa alla visione degli Stati Uniti.¹¹ Il summit si è svolto poco dopo l'attacco di Hamas del 7 ottobre, che ha riacceso le tensioni internazionali in una situazione già surriscaldata dal conflitto tra Ucraina e Russia e ha segnalato un ridimensionamento del supporto all'Occidente da parte del Sud Globale.

Il forum ha visto la partecipazione di 24 leader e oltre cento delegazioni, principalmente dal Sud del mondo. Le discussioni e gli incontri bilaterali si sono concentrati sulla Belt and Road Initiative (Bri), un motore chiave dello status della Cina come attore globale fin dalla sua nascita, un decennio fa. Il presidente russo Vladimir Putin è stato l'invitato d'onore, segno dell'importanza che la Cina attribuisce alla sua relazione con la Russia. Il forum ha infatti messo in luce l'allineamento di Putin con la Cina, con entrambi i paesi che condividono vedute su minacce comuni e interazioni internazionali.¹² Ad esempio, Cina e Russia hanno fatto appello a un cessate il fuoco nella striscia di Gaza senza condannare esplicitamente l'attacco di Hamas a Israele.¹³ Nonostante gli Usa mantengano una posizione nettamente opposta rispetto alla Cina, entrambe le nazioni condividono la ricerca di una stabilità internazionale che possa garantire il funzionamento dell'economia globale.

Xi durante il Bri summit ha comunque continuato a portare avanti la visione del mondo alternativa che ha promosso dall'inizio del suo governo, divergendo dalle norme e dai valori democratici liberali. La Cina ha espresso anche la speranza per uno sviluppo sostenibile e un mondo multilaterale e cooperativo.¹⁴ Mentre la Bri continua a tessere una rete commerciale attraverso il mondo e a guadagnare supporto soprattutto tra i paesi in via di sviluppo, gli Stati Uniti hanno lanciato durante il vertice del G7 del 2023 la propria alternativa: il "Partenariato Globale per le Infrastrutture e gli Investimenti" (Pgi). Il Pgi punta a fornire 600 miliardi di dollari di investimenti in infrastrutture nei prossimi cinque anni, con l'obiettivo di promuovere la crescita economica, lo sviluppo sostenibile nei paesi emergenti e la promozione di valori liberali, come democrazia e diritti umani.

¹¹ S. MacCarthy, "Putin's prominence and the shadow of conflict: Key takeaways from China's Belt and Road Forum", *CNN*, 19 ottobre 2023.

¹² http://www.news.cn/mrdx/2023-10/19/c_1310746292.htm

¹³ MacCarthy (2023).

¹⁴ https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202312/t20231219_11207236.shtml

Tuttavia, il piano rimane ancora molto fumoso rispetto alla Bri, che ha già finanziato progetti infrastrutturali per un valore di oltre 1000 miliardi di dollari. I motivi di questa differenza sono molteplici. Innanzitutto, la Bri è stata lanciata da un governo autoritario, la Cina, che in quanto tale ha potuto muoversi con maggiore rapidità e decisione. Gli Stati Uniti, invece, devono affrontare un processo decisionale più lento e complesso, che coinvolge diversi attori governativi e privati.¹⁵ In secondo luogo, il Pgi è stato accolto con maggiore scetticismo, sia da parte dei paesi beneficiari che da parte dei critici della politica estera americana. Nonostante queste difficoltà, gli Stati Uniti hanno iniziato a impegnarsi nel finanziamento di grandi infrastrutture, come il porto di Colombo in Sri Lanka o la ferrovia Lobito in Angola. Il Pgi si presenta dunque come una proposta ambiziosa, ma è ancora presto per determinare se potrà competere con la Bri. Il forum della Bri ha evidenziato la tendenza di numerosi paesi del Sud Globale a guardare con favore verso la Cina piuttosto che verso gli Stati Uniti.

Tensioni irrisolte

Il panorama tecnologico globale sta diventando sempre più un campo di battaglia tra Stati Uniti e Cina, due giganti in cerca di supremazia su fronti come intelligenza artificiale (IA), semiconduttori e tecnologie quantistiche. Questa competizione titanica va oltre la semplice rivalità economica, continuando ad avere importanti implicazioni di carattere geopolitico e militare. Da una parte, gli Stati Uniti puntano a mantenere il loro vantaggio storico nell'innovazione, proteggendo il ruolo di leader tecnologico e rafforzando le proprie difese in un mondo sempre più dipendente dal digitale. Dall'altra, la Cina mira a sfidare questo dominio, sfruttando il proprio vasto mercato interno, gli ingenti investimenti statali e un approccio meno vincolato dalle normative per accelerare la propria ascesa tecnologica. Questa contesa, dunque, non si limita solo alle prestazioni di chip e algoritmi, ma rappresenta una lotta per il futuro dell'ordine mondiale in un'epoca segnata dalla tecnologia.

In questo scenario, nei recenti mesi la competizione tecnologica tra Usa e Cina è continuata, in particolare nel campo dei semiconduttori e dell'intelligenza artificiale. La Cina ha espresso una ferma opposizione ai commenti del segretario al Commercio Usa Gina Raimondo dello scorso dicembre riguardo allo sviluppo di acceleratori d'intelligenza artificiale meno potenti che la società statunitense Nvidia sta creando specificamente per la Cina. La leadership cinese ha inoltre criticato le restrizioni imposte dagli Stati Uniti sull'esportazione verso la Cina di nuovi chip utili a potenziare le capacità di IA cinesi, interpretate come un tentativo di bloccare e sopprimere il progresso tecnologico del paese asiatico.¹⁶ Nel contempo, Pechino ha annunciato di voler rafforzare la cooperazione con la Russia nel campo dell'intelligenza artificiale, segno di un asse strategico e tecnologico che potrebbe contrapporsi agli interessi americani.¹⁷

¹⁵ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0030438723000388>

¹⁶ https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202312/t20231218_11206304.shtml; M. Hawkins, "US Looking Into Nvidia's AI Chips for China, Raimondo Says", *Bloomberg*, 12 dicembre 2023.

¹⁷ https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202312/t20231220_11208196.shtml; Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Li Qiang, European Council President Charles Michel and European Commission President Ursula von der Leyen co-chaired the 24th China-EU Summit, 7 dicembre 2023.

Vi sono state in questi mesi anche una serie di sanzioni e misure restrittive che hanno interessato diversi settori legati alla tecnologia. Recentemente, l'atto di autorizzazione alla difesa nazionale statunitense per l'anno fiscale 2024 ha introdotto restrizioni specifiche riguardanti la sicurezza dei droni, colpendo entità legate alla Repubblica popolare cinese.¹⁸ La Cina ha reagito con forza, accusando gli Stati Uniti di interferire nei propri affari interni e di sostenere militarmente Taiwan, violando il principio della "Una sola Cina" (*One-China Policy*).¹⁹ Il 2 gennaio 2024 gli Usa hanno esortato le aziende olandesi a sospendere l'esportazione di macchinari fotolitografici verso la Cina, e l'amministrazione Biden sta considerando l'incremento dei dazi doganali, specialmente su automobili elettriche cinesi, misura alla quale la Cina si oppone fermamente.²⁰

Per quanto riguarda la guerra commerciale, Biden si prepara a mantenere molte delle tariffe sulla Cina ereditate dall'amministrazione Trump.²¹ È però da notare che, nonostante le tariffe, gli Stati Uniti e la Cina hanno raggiunto livelli di scambio commerciale record nel 2022.²² Questo suggerisce che le richieste di un *decoupling* economico severo, o addirittura totale, tra le due superpotenze mondiali potrebbero essere inopportune. Il valore in dollari del commercio Usa-Cina è cresciuto significativamente tra il 2019 e il 2022, nonostante i cali nell'interscambio di determinati prodotti come i semiconduttori e gli aeromobili a causa della guerra commerciale. La persistenza e persino l'incremento degli scambi commerciali totali tra i due paesi, nonostante controversie politiche ed economiche, riflette il beneficio reciproco che le aziende private vedono in questa relazione commerciale. Un *decoupling* parziale tra Stati Uniti e Cina non ha, fino a questo momento, ridisegnato la mappa del commercio mondiale. Né sembra probabile che ciò avvenga su base aggregata del commercio tra ora e il 2025.²³

Nell'ultimo anno, tuttavia, il peggioramento delle relazioni tra Stati Uniti e Cina ha causato un incremento dell'incertezza con un impatto negativo sulle vendite e sui costi per molte imprese americane attive nel mercato cinese. Questo clima di tensione sta portando a ritardi e cancellazioni negli investimenti. Le aziende americane, pur non abbandonando il mercato cinese, stanno rivedendo le proprie operazioni e strategie per ridurre le conseguenze di queste tensioni crescenti. A ciò si aggiungono le sfide interne che la Cina già presenta per gli attori economici stranieri, come l'accesso al mercato, la trasparenza delle regole e l'aumento dei requisiti di conformità; fattori che limitano la competitività delle aziende statunitensi. Nonostante la riapertura dei confini cinesi nel 2023 in seguito all'isolamento durante la pandemia, miglioramenti significativi nel clima di business sono stati scarsi. Il futuro degli investimenti sarà fortemente influenzato dalle dinamiche delle

¹⁸ [National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024](#)

¹⁹ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, [Foreign Ministry Spokesperson Mao Ning held a regular press conference on December 26, 2023](#).

²⁰ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, [Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin held a regular press conference on January 2, 2024](#); Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, [Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin held a regular press conference on December 21, 2023](#).

²¹ H. Nichols, "Scoop: Biden preparing to keep many of Trump's China tariffs", *Axios*, 5 gennaio 2024.

²² The People's Republic of China, [China Trade & Investment Summary](#).

²³ C.P. Bown, "US imports from China are both decoupling and reaching new highs. Here's how", Peterson Institute for International Economics, 31 marzo 2023; M. Hogan e G.C. Hufbauer, "Despite disruptions, US-China trade is likely to grow", Policy Briefs 23-14, Peterson Institute for International Economics, ottobre 2023.

relazioni bilaterali Usa-Cina: malgrado le aziende restino profittevoli, l'ambiente operativo sfidante e la situazione geopolitica difficile hanno eroso profitti e fatturato, spingendo verso un atteggiamento più prudente sugli investimenti a venire. Le decisioni dei policymaker in entrambi i paesi saranno quindi decisive per il recupero del sentimento imprenditoriale e degli investimenti.²⁴

Altra fonte di tensione è la questione di Taiwan, dove il Partito progressista democratico (Dpp), che tende a sostenere una Taiwan indipendente e sovrana, ha rotto il ciclo biennale vincendo per la terza volta le elezioni presidenziali il 13 gennaio scorso. Nonostante questo, il partito non ha ottenuto la maggioranza in parlamento e il neopresidente eletto, Lai Ching-te, ha conquistato la presidenza con solo il 40% dei voti. Il Kuomintang (Kmt), che sostiene una politica di rapporti più stretti con Pechino, per contro, nonostante la sconfitta nelle elezioni presidenziali, è riuscito a incrementare il proprio numero di seggi in parlamento. Il Partito Popolare di Taiwan (Tpp) invece si è affermato come una forza politica terza e significativa. Considerando la vittoria di misura del Dpp, Pechino sostiene che il partito “non rappresenta la maggioranza delle opinioni a Taiwan”.²⁵ Lai potrebbe affrontare quattro anni impegnativi in carica senza una maggioranza parlamentare, con un’opposizione che desidera riavviare un problematico accordo commerciale nel settore dei servizi con la Cina e la costante minaccia di un’azione militare da parte di Pechino. Le recenti elezioni potrebbero innescare una notevole tensione nella problematica regionale, che si preannuncia come il fulcro delle future relazioni sino-americane, soprattutto dopo la vendita di equipaggiamenti militari statunitensi a Taiwan per un valore di circa 300 milioni di dollari, che ha provocato una dura risposta dalla Cina con la promessa di contromisure contro le aziende coinvolte.²⁶

Nel contesto del Mar Cinese Meridionale, la situazione si è ulteriormente inasprita a seguito di uno scontro tra le guardie costiere cinesi e le imbarcazioni filippine presso la Seconda secca di Thomas, dove le Filippine hanno accusato la Cina di aver usato cannoni ad acqua e di ostacolare le missioni di rifornimento.²⁷ La risposta di Manila è stata quella di rafforzare la cooperazione militare con gli Stati Uniti, il Giappone e l’Australia, conducendo pattugliamenti marittimi e aerei congiunti nel Mar Cinese Meridionale.²⁸ Le crescenti tensioni hanno spinto il presidente filippino Marcos Jr. a chiedere un cambiamento di approccio nella gestione della situazione, segnale di un deterioramento delle relazioni diplomatiche con Pechino.²⁹

Infine, l'escalation del conflitto nel Mar Rosso, caratterizzato dagli attacchi degli Houthis sostenuti dall'Iran, ha rappresentato un recente punto di tensione tra Cina e Stati Uniti. Questa area, essenziale per il traffico marittimo, è stata esposta a gravi minacce, con ripercussioni significative sul commercio globale e sulla stabilità internazionale. La Cina, forte dei canali commerciali alternativi in Eurasia creati dalla Via della Seta, ha mostrato una chiara riluttanza a intervenire nel conflitto. Gli Stati Uniti, invece, hanno deciso di formare una coalizione per contrastare queste

²⁴ The US-China Business Council, [2023 Member Survey](#).

²⁵ K. Kawase, “China says DPP 'cannot represent' Taiwan after Lai's election win”, *Nikkei Asia*, 14 gennaio 2024.

²⁶ https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202312/t20231218_11206304.shtml

²⁷ “China-Philippines relations: Major events in South China Sea dispute”, *Reuters*, 21 dicembre 2023.

²⁸ “The US and the Philippines conduct joint air, sea patrols in South China Sea”, *The Asahi Shimbun*, 23 novembre 2023.

²⁹ “China-Philippines relations: Major events in South China Sea dispute”, *Reuters*, 21 dicembre 2023.

minacce e hanno cercato il sostegno della Cina. La questione del Mar Rosso è stata al centro delle discussioni nell'incontro del 26 e 27 gennaio a Bangkok tra Jake Sullivan, consigliere per la Sicurezza Nazionale degli Usa, e Wang Yi, ministro degli Esteri cinese. Durante l'incontro, gli Stati Uniti hanno sollecitato la Cina a esercitare la sua influenza sull'Iran per contenere le azioni degli Houthi. Questa riunione è considerata un possibile punto di svolta per convincere la Cina a impegnarsi più attivamente nel conflitto del Medio Oriente, equilibrando i suoi interessi economici e la posizione diplomatica. I colloqui hanno anche rappresentato un tentativo di gestire responsabilmente le relazioni bilaterali e mantenere una comunicazione strategica in un contesto di sfide globali. L'incontro potrebbe quindi avere un impatto significativo sulla stabilità del Medio Oriente e sulle relazioni tra Cina e Stati Uniti. Una collaborazione efficace tra le due potenze potrebbe contribuire a prevenire un'escalation del conflitto e a garantire la sicurezza dei traffici marittimi, e potrebbe creare un precedente per future collaborazioni Cina-Stati Uniti nella risoluzione di questioni globali critiche. L'esito dell'incontro di Bangkok, tuttavia, dipenderà dalla capacità delle due potenze di trovare un equilibrio tra i propri interessi e le esigenze di sicurezza regionale.

Conclusione

I progressi attuali non assicurano la stabilità delle relazioni sino-americane, con gli analisti cinesi che concordano sul fatto che un singolo vertice tra i due leader non può risolvere le contraddizioni strutturali esistenti. Sebbene il *de-risking* e l'incontro tra Biden e Xi lo scorso novembre abbiano segnato una svolta rispetto al passato disimpegno nelle relazioni Usa-Cina, non rappresentano tuttavia un ritorno alle vecchie strategie. L'approccio più diretto adottato dall'amministrazione Biden, che espone chiaramente le preoccupazioni e le aspettative degli Stati Uniti senza fare immediatamente concessioni, ha lasciato la Cina in una posizione incerta su come muoversi in questo nuovo terreno meno transazionale. Le relazioni tra i due paesi nel periodo tra ottobre 2023 e gennaio 2024 hanno vissuto un delicato equilibrio tra distacco e tentativi di riavvicinamento, un periodo che rimane carico di incertezze ma risulta essenziale per minimizzare ulteriori divergenze. È incerto se questo cauto disgelo sfocerà in una collaborazione effettiva o crollerà sotto il peso di tensioni non risolte, specialmente in vista delle sfide del 2024: dal conflitto in Ucraina e Palestina, alle elezioni negli Stati Uniti e Taiwan. Non è sicuro se Pechino e Washington potranno mantenere una fiducia reciproca sufficiente a gestire le tensioni senza innescare una spirale di contrapposizioni o permettere alla politica interna di deviare il corso delle relazioni bilaterali. Inoltre, un cambio di amministrazione negli Stati Uniti potrebbe portare a un'escalation e, nel caso di un'elezione di un leader pro-indipendenza a Taiwan, a un aumento del rischio di conflitto militare. La competizione tra i candidati repubblicani in ambito di politica estera, particolarmente accesa nel loro atteggiamento verso Pechino e la questione taiwanese, potrebbe preludere a nuove dinamiche internazionali.

Fig.2 - Principali avvenimenti che hanno segnato il rapporto Cina-USA tra ottobre 2023 e gennaio 2024



Fonte:
elaborazione ISPI



2.2 Relazioni UE-Cina: l'economic security prende forma

Francesca Ghiretti

La stagione autunnale e invernale ha segnato un consolidamento nell'importanza della sicurezza economica nelle relazioni tra UE e Cina, influenzando significativamente il rapporto bilaterale. La centralità della sicurezza economica deriva da molteplici fattori, in particolare, lo sviluppo e l'attuazione della strategia sulla sicurezza economica, lanciata dalla Commissione europea il 20 giugno 2023, e la continua percezione da parte di Bruxelles della necessità di contrastare le pratiche di competizione sleale adottate dalla Cina.

Tale strategia, benché non mirata esclusivamente verso la Cina, risente indubbiamente dell'influenza del gigante asiatico nella sua concettualizzazione e realizzazione.¹ Come segnalato in fase di elaborazione della strategia, il 3 ottobre la Commissione europea ha pubblicato una lista di 10 tecnologie critiche, selezionandone 4 (intelligenza artificiale, semiconduttori, quantum e biotecnologie) per una valutazione approfondita dei rischi a esse associati, i cui esiti dovrebbero essere pubblicati entro fine gennaio.² Il 10 gennaio il Consiglio dell'Unione Europea ha anche accordato il proprio mandato per la negoziazione con il Parlamento europeo della piattaforma per le tecnologie strategiche europee (Step) introdotta dalla Commissione nella Strategia sulla sicurezza economica; una volta finiti i negoziati consiglio e parlamento potranno adottarla.³ Inoltre, il 24 gennaio è stato pubblicato il "pacchetto" della Commissione europea sulla sicurezza economica.⁴ Ovvero una serie di documenti sulle modifiche e gli aggiornamenti riguardanti le misure dei controlli all'export, dello *screening* degli investimenti in entrata, il nuovo *white paper* relativo agli investimenti in uscita e una serie di proposte riguardanti la sicurezza nell'ambito della ricerca soprattutto nel campo delle tecnologie *dual-use*.⁵ Sebbene le proposte siano state etichettate come "nuove", buona parte di esse riguardano una, a volte marginale, modifica di strumenti già esistenti. Nel caso dei controlli all'export, per esempio, le principali novità riguardano l'espansione della lista di prodotti, soprattutto tecnologici, che dovrebbero essere sottoposti a controllo, il miglioramento del coordinamento e della coerenza dei controlli a livello europeo e l'anticipo della revisione della

¹ "Construire la sécurité économique de l'Europe", *Le Grand Continent*, 14 giugno 2023.

² European Commission, Strasbourg, 3.10.2023 C(2023) 6689 final, ANNEX, [Commission Recommendation on critical technology areas for the EU's economic security for further risk assessment with Member States](#).

³ European Council, [Strategic Technologies for Europe Platform: Council agrees its partial negotiating mandate](#), 10 gennaio 2024.

⁴ European Commission, [New tools to reinforce the EU's economic security](#), Directorate-General for Communication, 24 gennaio 2024.

⁵ N. Vinocur, "Europe's democracy problem", *Politico*, 11 dicembre 2023; European Commission, Brussels, 24.1.2024, COM(2024) 26 final, 2024/0012 (NLE), [Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on enhancing research security](#); European Commission, Brussels, 24.1.2024, COM(2024) 27 final, WHITE PAPER, [On options for enhancing support for research and development involving technologies with dual-use potential](#).

corrente regolazione al 2025.⁶ Per quanto riguarda lo *screening* degli investimenti in entrata, le novità più notevoli riguardano l'adozione da parte di tutti gli stati membri di una politica di screening che diventa obbligatoria e il fatto che imprese europee che siano di fatto di proprietà di entità non Ue siano anch'esse soggette allo *screening*.⁷

Il *white paper* sugli investimenti in uscita invece mette in piedi un meccanismo di raccolta e condivisione di dati da parte degli stati membri per ottenere un'immagine più completa del tipo e della destinazione, sia settoriale che geografica, degli investimenti in uscita. In questo caso vi sono due punti particolarmente interessanti. Il primo è nuovamente il richiamo alla lista di tecnologie critiche; infatti, la Commissione raccomanda di dare priorità a dati su di esse nel periodo di raccolta. Il secondo, riguarda la raccomandazione di prestare particolare attenzione a quegli stati esteri che determinati membri della UE potrebbero aver identificato come rischiosi.⁸ Quest'ultima raccomandazione è segnale non solo di un importante cambiamento che mette la valutazione del rischio saldamente al centro di queste politiche, ma anche del fatto che attraverso la valutazione del rischio diventi possibile discriminare certi paesi e destinazioni, di fatto in una qualche misura sdoganando, ad esempio, la concentrazione dell'attenzione di politiche di sicurezza economica su attori come la Cina.

Sia la strategia europea che il “pacchetto” emergono in un contesto di rapido cambiamento delle politiche globali legate alla sicurezza economica, in cui l'UE e i suoi stati membri si trovano nella complessa posizione di dover adottare gli strumenti adeguati a tenere il passo con tali mutamenti.⁹ In questo contesto, il caso dei Paesi Bassi è particolarmente significativo.

Nell'ottobre 2022 gli Stati Uniti hanno adottato nuovi controlli all'export di tecnologia americana per limitare lo sviluppo dell'industria tech cinese. Al fine di prevenire l'indebolimento di tali misure attraverso esportazioni verso la Cina da parte di altri attori, in particolare Giappone e Paesi Bassi, gli Usa hanno cercato di coordinarsi con i partner. In tale contesto è emersa l'importanza della multinazionale Asml, l'unica azienda in grado di produrre macchinari litografici avanzati per la fabbricazione di semiconduttori. Questi dispositivi e la compagnia, nonché i Paesi Bassi dove Asml ha sede, si sono trovati quindi al centro di un intenso dibattito sui controlli all'export. Nonostante l'UE avesse già aggiornato la propria politica sui controlli all'esportazione nel 2021, introducendo screening per le tecnologie a doppio uso (ovvero quei beni che possono avere applicazione sia civile che militare), l'implementazione dei controlli varia tra gli stati membri e nel suo stato attuale non riesce a prevenire l'esportazione di tecnologie come quella prodotta da Asml. Di conseguenza, gli Stati Uniti hanno chiesto ai Paesi Bassi di applicare misure più restrittive e centralizzate sui prodotti di Asml, seguendo il principio del “piccolo giardino con alte mura” (“*small yard, high fences*”) - inteso come protezioni stringenti su poche tecnologie. I Paesi Bassi hanno fatto uso degli articoli 9 e 10 della normativa del 2021 sui controlli all'export dell'UE per istituire nuovi controlli *ad hoc* che impediscano l'esportazione, tra altre cose, dei macchinari di Asml e per promuovere un processo

⁶ CIRCABC, [White Paper on Export Controls](#).

⁷ CIRCABC, [Proposal for a New Regulation on the Screening of Foreign Investments](#).

⁸ CIRCABC, [White Paper on Outbound Investment](#).

⁹ F. Ghiretti, “From opportunity to risk”, *Merics*, febbraio 2023.

di armonizzazione dei controlli all'interno dell'Unione, al fine di prevenire azioni punitive isolate.¹⁰ È stato proprio questo dibattito a innescare riflessioni riguardo l'elenco delle tecnologie critiche dell'UE e sulla necessità di includerle nei controlli sull'export e sugli investimenti, sia in entrata che, potenzialmente, in uscita.

Inoltre, a gennaio 2024, il governo olandese ha revocato la licenza di export per alcuni macchinari di Asml.¹¹ È dunque da sottolineare come il caso di Asml stia evidenziando la debolezza dell'UE in termini di politiche di sicurezza economica rispetto ad attori come gli Stati Uniti e il Giappone.¹²

L'indagine sui veicoli elettrici cinesi

A solo un giorno dalla diffusione dell'elenco delle tecnologie critiche, la Commissione europea ha avviato un'azione ufficiale nei confronti del settore delle automobili elettriche cinesi.¹³ L'indagine si fonda sugli strumenti di difesa commerciale di competenza della Commissione, in particolare per quanto concerne i poteri investigativi volti a prevenire l'utilizzo improprio di sussidi. La Commissione esaminerà l'impiego dei sussidi da parte della Cina per stabilire se questi esistano e se abbiano indebitamente favorito le aziende cinesi a discapito delle concorrenti europee all'interno del mercato dell'UE. Qualora l'indagine dimostri che le aziende cinesi non solo hanno beneficiato di aiuti statali ma che questi sono anche serviti a generare uno squilibrio competitivo a discapito delle aziende europee, la Commissione potrebbe imporre dazi sull'importazione di tali veicoli, che in casi di sussidi si attestano generalmente intorno al 10%, contrariamente ai casi di *antidumping* dove possono raggiungere anche il 20/25%.

Il caso sollevato contro il settore automobilistico elettrico cinese si rivela particolarmente significativo nel contesto delle relazioni UE-Cina per due ragioni principali. La prima è che rappresenta un'occasione rara in cui la Commissione europea decide di avviare un'indagine *ex officio*, ossia di propria iniziativa e senza una richiesta esplicita da parte di un'industria europea. Nonostante ciò, è rilevante sottolineare che l'industria automobilistica francese ha espresso preoccupazioni e ha appoggiato le azioni della Commissione, senza tuttavia presentare una richiesta formale. Il secondo aspetto è che un'azione di questo genere sarebbe stata più complessa senza l'evoluzione del dibattito sulla sicurezza economica e la strategia a essa associata.¹⁴ Se, da un lato, la capacità di avviare indagini basate sul sospetto di un uso distorto di sussidi rientra nei poteri della Commissione, dall'altro, l'aver intrapreso questa azione per scongiurare eventuali impatti negativi futuri di tali sussidi sul mercato europeo segnala un cambiamento di atteggiamento da parte della Commissione, che si mostra proattiva e non solo difensiva nel prevenire i rischi. In aggiunta, questo passo della Commissione consolida per certi aspetti l'importanza che riveste la salvaguardia della

¹⁰ G.C. Allen (a cura di), *The Post-October 7 World*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), settembre 2023.

¹¹ I macchinari in questione sono le machine litografiche Nxt:2050i e Nxt:2100i. “Beijing criticises Netherlands' move to block ASML exports to China”, *Reuters*, 1 gennaio 2024.

¹² F. Bermingham, “European Union not in ‘Champions League’ of economic security, ASML rep says”, *South China Morning Post (SCMP)*, 12 gennaio 2024.

¹³ European Commission, “Commission launches investigation on subsidised electric cars from China”, Press Release, 4 ottobre 2023.

¹⁴ F. Ghiretti, “Europe: vers une extension du domaine de la guerre économique?”, *Le Grand Continent*, 22 dicembre 2023.

prosperità economica tra gli obiettivi legittimi della strategia europea in materia di sicurezza economica.

In risposta, la Cina ha replicato con una mossa speculare, seguendo un approccio a lei familiare.¹⁵ Il 5 gennaio 2024, Pechino ha annunciato l'avvio di un'indagine relativa all'importazione di brandy francese in Cina.¹⁶ Tale indagine è stata aperta dal ministero del Commercio Cinese (Mofcom) in seguito a una richiesta da parte dell'Associazione dell'Industria dei Liquori Cinese. Pertanto, a differenza della questione dei veicoli elettrici cinesi sollevata dalla Commissione europea, il caso sollevato dal governo cinese ha espressamente voluto mostrare di attenersi ai processi convenzionali che prevedono l'apertura di un'indagine in seguito a una richiesta formale da parte dell'industria coinvolta. Tuttavia, le tempistiche e l'industria scelta sollevano sospetti. È rilevante notare come la Cina abbia preso di mira specificatamente la Francia, nazione recentemente lodata da Pechino non solo come inventrice dell'autonomia strategica, ma anche per il successo della visita di Macron in Cina ad aprile 2023.¹⁷

Questo cambiamento può trovare spiegazione nel fatto che, come precedentemente accennato, è stata l'industria automobilistica francese a manifestare preoccupazioni in merito ai veicoli elettrici cinesi e a supportare l'iniziativa della Commissione europea. In passati episodi di coercizione economica o di reazione a politiche sgradite, la Cina ha rivelato una tendenza a isolare l'entità da "punire", per poi selezionare un settore o un prodotto di scarsa rilevanza per l'economia cinese e la cui restrizione o incremento di costo non comporti un onere significativo per il paese.¹⁸ In questo frangente, è ipotizzabile che Pechino abbia scelto di isolare la Francia per il suo ruolo nell'indagine e di mirare a un prodotto che possa fungere da segnale, ma la cui perdita non implichi un grosso danno per la Cina e la sua economia, ovvero il brandy. Anche le tempistiche dell'indagine cinese suggeriscono che una decisione riguardante il brandy francese sarà presa solo dopo che la Commissione europea avrà concluso la propria valutazione sulla vicenda dei veicoli elettrici cinesi.

Il Summit UE-Cina

Il vertice UE-Cina svoltosi il 7 dicembre 2023 ha rappresentato l'apice di un anno di fervida diplomazia tra le due potenze.¹⁹ L'anno era iniziato con la visita del cancelliere tedesco Scholz, a cui avevano fatto seguito quelle del presidente francese Macron e della presidente della Commissione europea Von der Leyen, seguiti dal primo ministro spagnolo Sanchez, e, in ottobre, dall'Alto rappresentante per la politica estera Borrell. Quest'ultima visita, prevista inizialmente per luglio, era stata posticipata a causa dell'imminente sostituzione del ministro degli Affari Esteri cinese

¹⁵ F. Ghiretti, "How China imposes sanctions. A guide to the evolution of Beijing's new policy tool", *Merics*, 6 giugno 2023; A. Adachi, A. Brown e M. Zenglein, "Fasten your seatbelts: How to manage China's economic coercion", *Merics*, 25 agosto 2022.

¹⁶ K. Verhelst, A. Zimmermann e C. Gijs, "Chinese liquor probe escalates trade tensions with Brussels", *Politico*, 5 gennaio 2024.

¹⁷ J. Anderlini e C. Caulcutt, "Europe must resist pressure to become 'America's followers,' says Macron", *Politico*, 9 aprile 2023.

¹⁸ F. Ghiretti, "How China imposes sanctions. A guide to the evolution of Beijing's new policy tool", *Merics*, 6 giugno 2023; Adachi, Brown e Zenglein (2022).

¹⁹ European Council, EU-China summit, 7 dicembre 2023.

Qin Gang con Wang Yi, a seguito della cui nomina ufficiale anche l'incontro con Borrell si è potuto realizzare. È degno di nota il fatto che, nonostante i viaggi in Cina dei capi di stato europei e dei leader delle istituzioni UE, il presidente Xi Jinping non abbia ancora effettuato una visita in Europa da prima della pandemia. Questa tendenza è ulteriormente sottolineata dal fatto che, essendo il 2023 l'anno in cui spettava a Pechino ospitare il vertice annuale UE-Cina, sono stati ancora una volta gli europei, il presidente del Consiglio Charles Michel e la presidente della Commissione Ursula Von der Leyen, a recarsi a Pechino. Il summit del 2024 potrebbe essere l'occasione in cui Xi Jinping si recherà in Europa.

Il summit del dicembre 2023 è stato il primo ad aver luogo di persona dal 2019, l'anno precedente alla pandemia. Data la crescita delle tensioni e i molteplici punti di attrito emersi tra le due entità dal 2019 a oggi, la mera realizzazione di questo vertice può essere considerata un traguardo, forse l'unico significativo però. In vista del summit, la Cina ha inviato segnali di distensione all'Europa, reintegrando la Lituania nell'elenco delle nazioni riconosciute dalla dogana cinese e sospendendo temporaneamente l'obbligo di visto per cinque paesi europei.²⁰ Nonostante siano stati gesti ben accetti, questi non intervengono sui nodi considerati prioritari dall'UE.

In particolare, due questioni si distinguono per la loro rilevanza: una è l'accesso al mercato cinese, un punto fermo nell'agenda UE, e l'altro concerne l'invasione russa dell'Ucraina e il conflitto che ne è conseguito. Il difficile accesso e le restrizioni imposte alle imprese europee in Cina rappresentano una costante preoccupazione per l'UE. Pur avendo l'Unione modificato il suo approccio, passando da anni di vane richieste a un tentativo di riequilibrio unilaterale, il principio di reciprocità rimane centrale nelle relazioni UE-Cina. Questo non è evidenziato solo dalla sua inclusione nell'agenda del summit, ma anche dalla sua preminenza nella visita di gennaio a Pechino del primo ministro belga Alexander De Croo, che ha assunto un duplice ruolo in quanto leader del Belgio e presidente di turno del Consiglio dell'UE, carica che il Belgio ricoprirà da gennaio a giugno 2024.²¹ Nonostante le ripetute richieste di accesso paritario ai mercati e un contesto di debolezza economica cinese che potrebbe teoricamente offrire un'apertura per negoziati più equi, la reciprocità tra UE e Cina rimane un obiettivo difficile da conseguire, dato che la Pechino non mostra alcuna reale intenzione a concederla.

Il secondo punto di discussione riguarda la relazione tra la Cina e la Russia. In passato, l'UE e i suoi rappresentanti avevano nutrito la speranza che la Cina esercitasse la propria influenza per fermare le azioni di guerra russe in Ucraina. A oggi, non solo tale speranza si è quasi del tutto dissolta, ma si osserva anche che alcune imprese cinesi stanno eludendo le sanzioni europee esportando merci sanzionate in Russia.²² Le aziende cinesi e le relative attività di export verso la Russia erano già state identificate dalla Commissione europea a maggio, ma un'azione diplomatica aveva portato alla loro esclusione temporanea dalla lista delle entità sanzionate.²³ Durante il summit di dicembre, l'UE ha

²⁰ Francia, Germania, Italia, i Paesi Bassi, Spagna (e Malesia) per un anno, F. Bermingham “China has eased ‘economic pressure’ on Lithuania, says Baltic foreign minister amid ‘ongoing’ talks”, *South China Morning Post (SCMP)*, 29 novembre 2023; “China Relaxes Requirements for Visa”, *Bloomberg*, 11 gennaio 2024.

²¹ C. Gijs, “Belgian PM faces high-wire act in China as EU, Taiwan fears intrude”, *Politico*, 9 gennaio 2024.

²² S. Lau, “EU puts list of Chinese firms with Russia links on Xi’s table”, *Politico*, 7 dicembre 2023.

²³ G. Baczynska, “EU takes aim at Chinese firms in proposed new Russia sanctions – sources”, *Reuters*, 8 maggio 2023.

pertanto sollecitato la Cina a intervenire per fermare queste imprese senza dover ricorrere a sanzioni. Tuttavia, nonostante il limitato numero di aziende coinvolte, circa 13, quella cinese sembra essere stata una risposta di non cooperazione.

Al summit sono stati affrontati anche altri argomenti, come i diritti umani e la situazione nello Stretto di Taiwan e nel Mar Cinese Meridionale. Tuttavia, nei due casi sopra citati, oltre che in quello riguardante le imprese cinesi che si ritiene stiano aggirando le sanzioni, l'appello dell'UE a una effettiva collaborazione di Pechino è rimasto sostanzialmente inascoltato. Questo contesto mette in prospettiva i gesti di buona volontà che hanno preceduto il summit, rivelando la loro natura: mosse a basso costo per la Cina, che mirano a influenzare la percezione e l'atteggiamento dell'Europa. Ancora una volta, anche questa tattica, simile a quella adottata per il caso del brandy francese, segue un pattern ben noto: la Cina seleziona temi che possono avere un forte impatto comunicativo ma che comportano costi o conseguenze reali minime.

Nonostante, quindi, il summit non abbia prodotto risultati significativi, gli incontri che lo hanno preceduto, inclusi il ripristino dei dialoghi ad alto livello e lo scambio diretto, rimangono aspetti fondamentali per le relazioni tra UE e Cina. Il dialogo tra le parti, per quanto arduo, rappresenta l'unica via per portare avanti questioni importanti e per prevenire il radicarsi di posizioni che ignorano le richieste e le necessità reciproche.

Prospettive per i mesi futuri

Con l'avvento del 2024, l'UE si avvicina al periodo delle elezioni europee e i diversi soggetti politici iniziano a organizzare i documenti e i dossier per i loro successori. Sebbene determinate questioni, inclusi i rapporti con la Cina, possano temporaneamente recedere in secondo piano, eventuali sviluppi potrebbero rapidamente riportarle all'attenzione. La sicurezza economica continuerà invece a essere un tema prioritario nel 2024, seppure con un impulso meno marcato rispetto al precedente anno. È plausibile che la presidenza Von der Leyen si adoperi per consolidare l'agenda sulla sicurezza economica, intensificando le politiche di controllo sull'export e sugli investimenti e proseguendo le indagini sui veicoli elettrici cinesi e potenzialmente su altri prodotti, come già suggerito dal testo dell'investigazione. Inoltre, date le circostanze, non è da escludere che l'attuale tensione commerciale tra l'UE e la Cina possa evolversi ulteriormente nel prossimo anno. La Cina non sarà l'unico vettore a plasmare l'agenda economica europea; le imminenti elezioni statunitensi giocheranno un ruolo cruciale, incidendo anche sulla necessità di un budget europeo più consistente per garantire la resilienza dell'economia e delle industrie europee e l'attuazione di politiche come la Step.

Fig.3 - La struttura concettuale dell'Economic security strategy approvata dall'UE

 <p>Promozione della competitività europea</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzamento del mercato unico • Sostegno a un'economia forte e resiliente • Investimenti nella formazione del capitale umano • Promozione della base industriale, tecnologica e di ricerca dell'UE
 <p>Protezione dai rischi per la sicurezza economica dell'UE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzamento degli strumenti e delle politiche comuni già esistenti • Adozione di nuovi meccanismi a tutela della sicurezza economica
 <p>Partnership con Paesi cooperanti per la sicurezza economica UE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estensione degli accordi di libero scambio attualmente in vigore e finalizzazione di nuovi • Rafforzamento degli altri partenariati • Sostegno all'ordine internazionale basato sulle regole e alle sue istituzioni • Investimenti nello sviluppo sostenibile tramite il Global Gateway

Fonte:
Commissione Europea



2.3 La posizione cinese sul conflitto israelo-palestinese

Chiara Lovotti

L'ascesa cinese in Medio Oriente: un risultato da salvaguardare

L'ascesa della Cina nella regione del Medio Oriente e Nord Africa (Mena) inizia nel ventunesimo secolo. A guidarla è una rinnovata strategia globale cinese che risponde a interessi chiave tanto di natura economica, quanto politica. Collaborazioni significative tra i paesi Mena e la Cina, soprattutto in materia di energia e vendita di armi, esistono già negli anni Novanta del Novecento; ma è solo a partire dagli anni 2000 che si cominciano a porre le basi per relazioni solide e durature. Dal punto di vista economico, il boom vissuto tra gli anni Novanta e Duemila spinge naturalmente il gigante asiatico verso nuovi mercati (si ricorderà la strategia cinese “Go-Out” o “Go Global” sviluppata a cavallo tra i due secoli), al contempo attirando la sua attenzione verso la regione Mena per la sua abbondanza di risorse petrolifere. Dal punto di vista politico e diplomatico nel 2000, nasce il Forum on China-Africa (Focac), nel 2004 viene fondato il China-Arab States Cooperation Forum (Cascf), e nel 2010 vede la luce il dialogo strategico tra Cina e Gulf Cooperation Council (Gcc). Tutte iniziative, queste, che riflettono i rinnovati sforzi di Pechino volti a diversificare e cementare le sue relazioni internazionali al di fuori delle tradizionali sfere di influenza occidentali. Nell'ottica della Cina, infatti, il Cascf, il Focac e il dialogo strategico Cina-Gcc rappresentano i tasselli di una strategia globale intesa ad ampliare il proprio raggio d'azione in politica estera, guadagnare l'accesso a risorse chiave e instaurare rapporti diplomatici basati su non-interferenza e cooperazione economica. Sul piano strettamente economico, fra il 2005 e il 2009, il volume totale degli scambi tra Cina e Medio Oriente è aumentato dell'87%, raggiungendo i 100 miliardi di dollari, e le esportazioni del Medio Oriente verso la Cina sono cresciute del 25%.¹ Inoltre, gli investitori e gli appaltatori cinesi hanno significativamente accresciuto le loro attività in Medio Oriente: i flussi di investimenti dalla Cina hanno registrato un incremento decuplicato, passando da un valore di 1 miliardo di dollari nel 2005 a 11 miliardi di dollari nel 2009; nel periodo considerato, la Cina si è imposta come il maggiore investitore estero sia in Iraq che in Iran.² Questi dati sono cresciuti esponenzialmente negli anni: basti pensare che nel 2021 gli export totali della Cina verso la regione Mena hanno raggiunto oltre 169 miliardi di dollari; mentre gli import dalla regione Mena verso la Cina hanno raggiunto quasi 195 miliardi di dollari.³

Nel 2013 la rilevanza strategica del Mediterraneo nelle ambizioni globali di Pechino è confermata dall'annuncio della Belt and Road Initiative (Bri), ovvero un piano di rilancio della globalizzazione

¹ J. Chen, “[The Emergence Of China In The Middle East](#)”, Institute For National Strategic Studies, Strategic Forum, National Defense University, dicembre 2011.

² *Ibidem*.

³ World Integrated Trade Solutions (WITS), [China Product Imports From Middle East & North Africa, 2021](#).

con una forte impronta infrastrutturale.⁴ È proprio nell'ambito della Bri che le relazioni bilaterali fra Cina e paesi Mena evolvono ulteriormente, spesso portando alla firma di “partenariati strategici globali” (Comprehensive Strategic Partnerships),⁵ mediante i quali è possibile esplorare settori di cooperazione diversi da quelli tradizionali (energia e infrastrutture), fra cui economia digitale ed economia verde. Nel tempo, alcune di queste partnership sono diventate particolarmente importanti, fra queste spiccano quella con l'Arabia Saudita, del cui petrolio la Cina è il primo importatore a livello mondiale, quella con l'Iran, con cui nel 2021 Pechino ha siglato un programma di cooperazione di 25 anni noto come “Iran-China 25-year cooperation programme”, ma anche quelle con Iraq, Egitto e Marocco, con i quali sono in corso solide relazioni commerciali.⁶

Nell'ultimo periodo, la Cina ha poi dimostrato di volere uscire dalla propria *comfort zone*, andando al di là del suo tradizionale ruolo economico per acquisire maggiore rilevanza anche nella sfera geopolitica. L'accordo di normalizzazione tra Arabia Saudita e Iran, firmato a Pechino il 10 marzo 2023, evidenzia l'accresciuta influenza diplomatica della Cina all'interno della regione, sebbene l'intesa si inserisse in coda ai negoziati intra-arabi già da tempo avviati. In un ordine internazionale sempre più multipolare, con il centro di gravità geoeconomica globale che si è spostato dal Nord America e dall'Europa verso l'Asia, la Cina ha stabilito legami solidi e approfonditi con quasi tutti i paesi della regione Mena.

Non fanno eccezione Israele e i Territori Palestinesi, oggi attraversati dalla guerra scoppiata il 7 ottobre 2023 in seguito all'attacco sferrato da Hamas contro Israele. Pechino ha stabilito relazioni formali con la Palestina nel 1988, benché i rapporti bilaterali risalgano al 1965, quando l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (Olp) aprì un ufficio in Cina. Questi rapporti si sono intensificati nel tempo: il presidente Mao riceveva regolarmente il leader dell'Olp Yasser Arafat, descrivendo Israele come uno degli avamposti dell'imperialismo nella regione, Pechino sosteneva esplicitamente la causa palestinese, supportando (anche militarmente) l'Olp durante gli anni Sessanta e Settanta.⁷ Recentemente, la Cina ha, però, notevolmente espanso i legami economici con Israele e lo ha fatto nei settori più disparati: dalla tecnologia al turismo, dalla cooperazione in campo scientifico all'istruzione.⁸ Contestualmente, il paese ha assunto una posizione più cauta sulla “questione palestinese”. Da una parte ha continuato a sostenere la soluzione a due stati e a riconoscere i diritti del popolo palestinese, in linea con le risoluzioni delle Nazioni Unite; dall'altra ha evitato di contrapporsi apertamente a Israele. Il gigante asiatico ha comunque costantemente offerto sostegno politico e diplomatico alla Palestina, nonostante le relazioni crescenti con Tel Aviv. La visita del presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese (Anp), Mahmoud Abbas, in Cina

⁴ J. Fulton, “China's Changing Role In The Middle East”, Rafik Hariri Center for the Middle East, Atlantic Council, giugno 2019.

⁵ K.W. Sidlo, “The Chinese Belt And Road Project In The Middle East And North Africa”, Iemed Mediterranean.

⁶ F.S. Leopardi, “La Cina In Medio Oriente E Nord Africa: La Proiezione Diplomatica Di Pechino”, in *Cina e Indopacifico*, a cura di ISPI per il Parlamento e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Focus n. 2, 16 giugno 2023.

⁷ S. Çaliskan, “Understanding China's Position On The Israel-Palestine Conflict”, *The Diplomat*, 15 dicembre 2023.

⁸ G. Cafiero, “How Steady Are China-Israel Relations?”, Arab Center Washington DC, 28 agosto 2023.

nel giugno 2023 e i successivi impegni assunti dall'attuale presidente Xi Jinping indicano, infatti, il continuo appoggio di Pechino alla causa palestinese.⁹

All'indomani del 7 ottobre, la Cina ha espresso preoccupazione per l'offensiva di Hamas, ma ha evitato di etichettare quest'ultima come un'organizzazione terroristica, distinguendosi così dalla posizione netta adottata dagli Stati Uniti e dai loro alleati occidentali. Inoltre, Pechino ha reiterato la necessità di una soluzione pacifica e multilaterale al conflitto, mettendo al centro la soluzione a due stati e il rispetto del diritto internazionale. In sintesi, se gli anni Sessanta erano stati caratterizzati dall'ostilità di Mao nei confronti di Israele, in un periodo dominato da tensioni politiche globali e da una forte spinta all'antimperialismo, negli anni Ottanta la Cina ha progressivamente spostato la sua attenzione verso forme di collaborazione più concrete, evidenti soprattutto nel settore delle tecnologie militari. Di questo nuovo processo di cooperazione sul piano economico hanno beneficiato i rapporti sino-israeliani, a loro volta facilitati dall'avvio di relazioni diplomatiche formali nel 1992. Oggi, però, la vicinanza della Cina alla causa palestinese, ma anche i buoni rapporti di Pechino con i nemici di Israele (fra tutti l'Iran), sembrano minacciare la relazione con Tel Aviv. È in questo contesto che va letta la posizione cinese nell'attuale guerra fra Israele e Hamas. La politica estera cinese riflette un approccio pragmatico e multilaterale, nel tentativo di bilanciare interessi economici e strategici di lungo corso, senza tuttavia allinearsi completamente con nessuna delle parti in conflitto. Un approccio che consente al paese di mantenere la sua influenza nell'area e di agire come un potenziale mediatore anche nella questione palestinese.

La posizione ufficiale di Pechino dopo il 7 ottobre 2023 e gli interessi cinesi

Proprio per le difficoltà appena citate, la Cina al momento mantiene una posizione di sostanziale neutralità rispetto alla guerra in corso fra Israele e Hamas. Nell'immediato post-7 ottobre, le autorità cinesi si erano limitate a deplorare in maniera piuttosto generale ogni forma di violenza contro la popolazione civile, senza però condannare Hamas in maniera diretta e inequivocabile. In una conferenza stampa tenutasi il 9 ottobre, a due giorni dall'attacco, la portavoce del ministero degli Esteri cinese, Mao Ning, aveva sottolineato che per porre fine al conflitto fra Israele e Palestina fosse necessario “riprendere i colloqui di pace, implementare la soluzione a due Stati e risolvere la questione palestinese in modo definitivo e attraverso strumenti politici adeguati”.¹⁰ La portavoce aveva altresì sottolineato l'interesse cinese a lavorare in questa direzione di concerto con la comunità internazionale. Tuttavia, in risposta alle domande della stampa internazionale che cercava di ottenere chiarimenti sulla posizione dei vertici di Pechino riguardo al gruppo Hamas (considerato un'organizzazione terrorista da numerosi paesi, inclusi gli Stati Uniti), la portavoce ha evitato di fornire una risposta categorica, ribadendo invece la generica preoccupazione del suo governo per l'escalation di violenza in corso. Di conseguenza, l'atteggiamento di (apparente)

⁹ J. Yang, “China’s Response To The Israel-Hamas Conflict Reflects Its Longstanding Support For Palestine”, *The Diplomat*, ottobre 2023.

¹⁰ Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, *Foreign Ministry Spokesperson Mao Ning’s Regular Press Conference On October 9, 2023*, 9 ottobre 2023.

neutralità adottato dalla Cina rispetto alla guerra e il silenzio sugli avvenimenti del 7 ottobre erano sembrati – e sembrerebbero – suggerire un’inclinazione di Pechino verso le istanze dei palestinesi.

Di questo avviso sono soprattutto gli israeliani. Le recenti dichiarazioni della portavoce Mao e una mai arrivata condanna ufficiale nei confronti di Hamas, non hanno mancato di suscitare reazioni negative fra le autorità di Tel Aviv, che hanno espresso “profonda delusione” rispetto alla posizione cinese.¹¹ Sono stati in molti, nello stato ebraico, a denunciare un vero e proprio voltafaccia da parte cinese, dopo che negli ultimi anni i rapporti tra i due paesi – come si accennava sopra – erano andati costantemente migliorando.¹²

Oltre alle implicazioni sulle relazioni bilaterali, ciò che attualmente sembra più minacciare la posizione cinese in Medio Oriente è un potenziale allargamento del conflitto. In un simile scenario diventa cruciale per Pechino muoversi con estrema cautela per salvaguardare i propri interessi, *in primis* quelli commerciali. Nelle settimane a cavallo fra la fine del 2023 e l’inizio del 2024, si è assistito a una graduale regionalizzazione del conflitto in Medio Oriente, che ha visto protagonista, da un lato, forze israeliane e americane e, dall’altro, diversi gruppi legati in varia misura all’Iran. Particolarmente rilevanti sono stati gli attacchi iraniani diretti contro basi americane in Siria e in Iraq, nonché il botto e risposta fra Israele e Iran, in cui i due paesi hanno colpito obiettivi legati alle rispettive intelligence. Altri eventi significativi (e sintomatici di una crescente escalation) includono l’aumento, a gennaio, di attacchi nel Mar Rosso da parte degli Houthis – un gruppo armato e politico dell’estremo nord dello Yemen, anche noto come “movimento Ansar Allah” (letteralmente “partigiani di Dio”). Gli Houthis hanno giustificato le loro offensive come rappresaglia contro Israele, ma sembrano al tempo stesso perseguire un obiettivo di destabilizzazione regionale come parte integrante della propria agenda politico-militare.

L’escalation di tensione nel Mar Rosso, seguita dalla pronta risposta militare degli Stati Uniti e del Regno Unito attraverso bombardamenti aerei, preoccupa la Cina per almeno due motivi. Il primo è di natura economica e ha a che fare con l’importanza strategica (non solo per il gigante asiatico, ma per l’economia globale nel suo complesso) di una delle rotte marittime più trafficate al mondo; dal Mar Rosso transita, infatti, il 12% delle merci trasportate via mare a livello mondiale.¹³ La seconda ragione per cui Pechino guarda con preoccupazione all’instabilità nel Mar Rosso è invece di carattere strategico-militare, e riguarda la difesa del proprio avamposto a Gibuti, dove nel 2017 la Cina ha inaugurato la sua prima e, finora, unica base militare all’estero. Situata nei pressi di Dawalih, peraltro in prossimità di una postazione americana, questa base (che nel 2022 vedeva stanziati 2000 soldati)¹⁴ rappresenta un vero e proprio “trampolino di lancio” per la proiezione cinese in Africa e nell’Oceano Indiano. Sebbene inizialmente fosse stata presentata come un’infrastruttura logistica *offshore* (risale al 2013 l’approvazione del progetto da parte del presidente Xi Jinping), negli anni la base è stata ampliata e oggi è in grado di svolgere una gamma di operazioni

¹¹ “Israel Says ‘Deeply Disappointed’ Over Lack Of China Condemnation Of Hamas Attack”, *Reuters*, 13 ottobre 2023.

¹² D. Aluf, “China’s Cognitive Dissonance In The Israel-Hamas War”, *The China Project*, 3 novembre 2023.

¹³ D. Katanich, “New Risk To Inflation? Cost of the Red Sea Attacks On Global Trade”, *Euronews*, 20 dicembre 2023.

¹⁴ P. Nantulya, “Considerations For A Prospective New Chinese Naval Base In Africa”, *Africa Center For Strategic Studies*, 12 maggio 2022.

più ampia, fra cui il supporto portaerei, la conduzione di missioni antipirateria (soprattutto nel Golfo di Aden), la gestione di aiuti umanitari e il coordinamento della partecipazione cinese all'interno delle missioni locali a guida Onu.¹⁵ L'instabilità crescente nel Mar Rosso, aggravata dal recente coinvolgimento militare degli Stati Uniti, costituisce per la Cina una minaccia diretta a tutte queste attività.

Ma gli interessi a rischio sono anche di natura politica. Alla luce del quadro descritto, la Cina si trova nella posizione di non potersi permettere un deterioramento delle relazioni economiche e politiche che ha diligentemente coltivato nella regione. Inoltre, è essenziale per Pechino evitare fallimenti nel suo ruolo di mediatore diplomatico: ciò sarebbe pregiudizievole per l'immagine che il paese intende proiettare a livello globale, ovvero quella di un attore responsabile e di successo nel palcoscenico della diplomazia internazionale. Pertanto, benché sia interessata alla stabilizzazione della regione mediorientale, è verosimile attendersi che la Cina intraprenda azioni diplomatiche solamente in situazioni in cui vi sia una chiara possibilità di raggiungere risultati concreti. Il precedente, in questo senso, sembra essere stato il ruolo di Pechino nella mediazione dell'accordo fra Arabia Saudita e Iran. Nonostante la storica rivalità fra le due potenze del Golfo abbia influenzato per decenni gli equilibri (geo)politici nella regione – negli ultimi anni erano emersi spiragli che lasciavano intravedere alla Cina la possibilità di un successo diplomatico. Già da qualche anno, il protrarsi di un antagonismo non più sostenibile e sempre meno conveniente per ambo le parti, aveva infatti convinto le amministrazioni iraniana e saudita della necessità di lavorare a una graduale normalizzazione delle relazioni. Cruciale in tal senso era stata la mediazione di Iraq e Oman, che avevano fornito un contributo decisivo alla distensione diplomatica fra Riyadh e Teheran, facilitando il dialogo e ospitando colloqui bilaterali (l'ultimo a Baghdad nell'aprile 2022). Di fatto, la mediazione cinese – culminata nell'accordo firmato a Pechino nel marzo 2023 – si è inserita a gamba tesa in questa trattativa diplomatica a guida tutta regionale, dimostrando però la capacità di Pechino di influenzare positivamente i processi di pace.¹⁶ La guerra in corso fra Israele e Hamas, invece, almeno al momento in cui si scrive, non lascia intravedere alla Cina la possibilità di un'azione diplomatica di successo. Anzi, un allargamento del conflitto e una potenziale polarizzazione della politica mediorientale – soprattutto lungo la linea della rivalità Israele-Iran – rischiano di complicare il ruolo diplomatico di Pechino nella regione.

¹⁵ E. Rotondo, "Il Ruolo Della Base Cinese Nel Crocevia Strategico Di Gibuti", *Analisi Mondo, Analisi E Difesa*, 6 maggio 2021.

¹⁶ C. Lovotti, "Arabia Saudita-Iran: Prospettive Di Un Accordo "Made In China", in *Approfondimenti*, 201, a cura di ISPI per il Parlamento e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 19 luglio 2023.

Fig.4 - Linea temporale delle reazioni e prese di posizione della Cina riguardo il conflitto israelo-palestinese dopo il 7 ottobre



Fonte:
elaborazione ISPI

ISPI

Opportunità e prospettive: la Cina alla guida del Sud Globale?

In questo contesto, la sola opportunità che sembra aprirsi per la Cina è quella di far pesare le responsabilità della crisi in Medio Oriente sull'Occidente. In altre parole, puntare il dito soprattutto contro Washington e accusarla di fornire supporto incondizionato a Israele, aumentando così la distanza fra due modelli diversi di approccio ai conflitti (o “*conflict management*”) nei paesi del cosiddetto Sud Globale: quello americano, appunto, e quello cinese.

Infatti, per capire la posizione cinese nella guerra fra Israele e Hamas, occorre tenere da conto il più ampio contesto della competizione con gli Stati Uniti, rafforzatasi negli ultimi anni ed esplosa con l'invasione russa dell'Ucraina. Se gli americani “predicano” una narrativa in cui il mondo è rappresentato come diviso fra democrazie liberali e autocrazie, a questa narrativa la Cina contrappone una visione diversa: quella di un mondo diviso fra un “Nord Globale” sempre più percepito come distante e parziale, e un Sud Globale di cui la Cina si ritiene parte integrante. In questo schema, americani e Occidente rappresentano lo *status quo* di quell'ordine internazionale che Pechino, invece, punta a cambiare.¹⁷

Con questo obiettivo da sfondo, è verosimile pensare che la Cina rimarrà cauta circa la guerra in corso fra Israele e Hamas. Nonostante il peso economico e politico acquisito in Medio Oriente, a oggi non è chiaro se e fino a che punto Pechino voglia farsi coinvolgere nella risoluzione del conflitto. Non è nella posizione di fare pressioni su Israele; ed è improbabile che utilizzi la propria influenza per fare pressione sull'Iran o su altri attori. Nel breve termine, dunque, si immagina continuità nella posizione cinese: Pechino resterà in attesa di vedere come evolverà la situazione, esprimendo accenni di solidarietà alla causa palestinese tramite richiami a deporre le armi e proposte di organizzazione di una conferenza per la pace, ma evitando di compromettere le relazioni con Israele. Continuerà, piuttosto, a dipingere gli Stati Uniti come un attore internazionale irresponsabile e portatore di una politica dei “doppi standard”. Una narrativa, questa, che ha molta presa nei paesi del Sud Globale.

¹⁷ F. Fasulo e C. Lovotti, “Da Mosca A Pechino: Un’opportunità Per Russia E Cina?”, in P. Magri (a cura di), *Il Conflitto Senza Fine. Dieci Domande Sullo Scontro Che Infiamma Il Medio Oriente*, Milano, Mondadori, 2024.

2.4 Cina e Australia: prospettive di riavvicinamento dopo la visita del premier Anthony Albanese

Daria Impiombato

La relazione tra la Cina e l'Australia è diventata tra le più seguite a livello mondiale, poiché ha visto le due nazioni passare da partner ad avversari nel corso di pochi anni. Rispetto al periodo tra il 2016 e il 2021, gli ultimi due anni hanno fatto registrare un alleggerimento delle tensioni, che hanno aperto prospettive ottimiste sul futuro della relazione. Tuttavia, le tensioni nell'Indo-pacifico, compresa l'ascesa militare di Pechino e l'accentuarsi della competizione per la supremazia tecnologica, in particolare tra Cina e Stati Uniti, continueranno a influenzare e rendere più difficoltoso il rapporto tra Pechino e Canberra.

Mentre i leader politici di entrambi i paesi sono attualmente concentrati sulla stabilizzazione dei legami bilaterali, come ha dimostrato la visita del primo ministro australiano in Cina a novembre 2023 – la prima di un leader australiano dal 2016 –, e sulla risoluzione di dispute diplomatiche ed economiche ancora in sospeso, ci sono questioni fondamentali che restano irrisolte e che pongono limiti alla riappacificazione. Questa, infatti, non può dipendere semplicemente dalla volontà politica, ma sarà influenzata dalla posizione strategica della Cina e dalle sue azioni verso altri paesi nella regione, in particolare nei confronti delle isole del Pacifico, così come dallo sviluppo delle sue ambizioni militari nel Mar cinese orientale e meridionale e dall'evoluzione delle tensioni con Taiwan. Sebbene stabilire un dialogo diplomatico costruttivo tra i due governi sia un passo importante per smorzare gli attriti e creare una relazione più reciprocamente vantaggiosa nel breve termine, nel lungo termine le ambizioni della Cina di ridefinire l'ordine globale causeranno ulteriori scontri con l'Australia.

Relazioni bilaterali

Sin dall'istaurazione delle relazioni diplomatiche con la Repubblica popolare cinese (Rpc) nel 1972 – due anni dopo l'Italia e sette anni prima degli Stati Uniti – l'Australia ha costruito una forte relazione bilaterale con la Rpc, principalmente basata su legami economici e commerciali. Dal 2007, infatti, la Cina è il principale partner commerciale dell'Australia.

Nel novembre 2014, sotto un governo di coalizione guidato dai conservatori, la relazione australiana con la Cina fu promossa a “partenariato strategico globale” e i due paesi firmarono con successo un accordo di libero scambio, il quale all'epoca fu descritto da vari commentatori come “storico”.¹ Implementato nel dicembre 2015, l'accordo fu riesaminato dal dipartimento degli Affari Esteri e del Commercio (Dfat) australiano nel dicembre 2020. Il dipartimento concluse che

¹ P. Coorey, “New partnership with China”, *Australian Financial Review*, 18 novembre 2018.

l'accordo aveva in larga parte soddisfatto gli obiettivi dell'Australia: nei cinque anni dall'implementazione il commercio bilaterale tra i due paesi era aumentato del 66%, mentre il valore delle esportazioni australiane verso la Rpc era aumentato del 97%.² Questo spiega facilmente il continuo entusiasmo con cui la comunità commerciale australiana ha sostenuto il miglioramento delle relazioni con Pechino.

Tuttavia, nel 2020 i rapporti tra le due nazioni erano già peggiorati sensibilmente. Nel 2017, ad esempio, il *white paper* sulla politica estera del Dfat affermava che l'Australia era “particolarmente preoccupata dal ritmo e dalla portata senza precedenti delle attività della Cina” nel Mar cinese meridionale, come l'utilizzo di isole artificiali a scopi militari e la violazione di convenzioni internazionali sul diritto del mare, una dichiarazione che irritò gli ufficiali della Rpc.³ In particolare, quando nel 2018 l'Australia approvò nuove leggi sull'interferenza straniera e lo spionaggio, il governo della Rpc si sentì attaccato e reagì con pesanti critiche, sospendendo le visite annuali dei leader cinesi, bloccando i contatti ministeriali e annullando i visti per alcuni leader d'azienda australiani.⁴ Inoltre, mentre divieti parziali erano già stati emessi dai precedenti governi laburisti sotto i primi ministri Kevin Rudd e Julia Gillard, nel 2018 il governo di coalizione conservatore di Malcolm Turnbull vietò ufficialmente alle aziende di telecomunicazioni cinesi Huawei e ZTE di partecipare alla realizzazione della rete cellulare 5G dell'Australia, rendendola il primo paese a prendere una tale decisione in un'azione che la Rpc definì “discriminatoria”.⁵

Nel periodo tra il 2017 e il 2020, le relazioni tra Pechino e Canberra subirono quindi un rapido deterioramento. La Rpc, guidata da un Partito comunista cinese (Pcc) sempre più assertivo col segretario generale Xi Jinping “al suo centro”, ha cercato di esercitare pressioni sul partner minore attraverso sanzioni unilaterali imposte insieme a una serie di altre azioni politicamente ambigue. In quegli anni, la Rpc sospese le importazioni da sei impianti di lavorazione della carne australiani; le missioni diplomatiche emisero avvertimenti per gli studenti cinesi in Australia riguardo al rischio di “attacchi verbali e fisici”; alcune aziende iniziarono a registrare ritardi per il vino australiano alla dogana cinese; e il governo di Pechino avviò un'indagine *antidumping* sull'orzo australiano e impose restrizioni sul carbone proveniente dal paese.⁶

Mentre queste azioni erano spesso nascoste dietro pretesti legali poco trasparenti o popolari, in Australia le misure vennero generalmente percepite come strumenti punitivi che il governo della Rpc stava esercitando in risposta a decisioni politiche contrarie agli interessi del Pcc. Oltre alle sanzioni economiche, nel gennaio 2019 il governo cinese arrestò lo scrittore sino-australiano Yang Hengjun a Guangzhou; questi a inizio febbraio 2024 è stato condannato a morte da un tribunale

² “China-Australia Free Trade Agreement Post-Implementation Review”, Australian Department of the Prime Minister and Cabinet, dicembre 2020.

³ “2017 Foreign Policy White Paper”, Australian Department of Foreign Affairs and Trade, novembre 2017.

⁴ D. Cave e J. Williams, “[Australian Law Targets Foreign Interference. China Is Not Pleased](#)”, *The New York Times*, 28 giugno 2018.

⁵ P. Hartcher, “[Huawei? No way! Why Australia banned the world's biggest telecoms firm](#)”, *The Sydney Morning Herald*, 21 maggio 2021.

⁶ F. Hunter, D. Impiombato, Y. Lau et. Al., “[Countering China's Coercive Diplomacy](#)”, Australian Strategic Policy Institute (ASPI), 22 febbraio 2023.

cinese con la possibilità di commutare la pena in ergastolo in caso di buona condotta. A partire dall'agosto 2020, Cheng Lei, un'altra cittadina sino-australiana e all'epoca conduttrice televisiva per i media statali cinesi, fu detenuta a Pechino per quasi tre anni, e l'australiano Karm Gillespie fu condannato a morte per traffico di droga.⁷ Questi eventi cominciarono a suscitare timori in Australia che la Rpc avesse l'intenzione di utilizzare cittadini australiani detenuti come ostaggi per ottenere vantaggi politici.

Il picco delle tensioni giunse nell'aprile 2020, quando il governo conservatore di Scott Morrison richiese un'indagine sulle origini del Covid-19.⁸ Giorni dopo l'annuncio, l'ambasciatore cinese a Canberra avvertì che i consumatori cinesi, in risposta, avrebbero potuto boicottare servizi e prodotti australiani, in settori come l'istruzione, il turismo, la carne e il vino. Nei mesi successivi furono anche emesse una serie di misure coercitive ai danni dell'Australia: Pechino sospese le importazioni di carne da quattro mattatoi australiani e impose pesanti dazi sull'orzo, sospendendone inoltre l'importazione da diversi esportatori; il governo cinese, inoltre, avvertì i suoi cittadini di non viaggiare in Australia a causa del rischio di attacchi razzisti; impose sanzioni sul vino; interruppe le importazioni di concentrato di rame; ordinò agli stabilimenti siderurgici e alle centrali elettriche di smettere di importare carbone; ordinò agli stabilimenti tessili di smettere di acquistare cotone dall'Australia; impose nuovi controlli doganali sulle aragoste e bloccò le importazioni di legname, minacciando successivamente di prendere di mira anche altri prodotti. La campagna coercitiva continuò nel 2021, quando due fornitori cinesi di gas ricevettero "indicazioni" di smettere di acquistare carichi australiani, la dogana cinese introdusse nuovi controlli sulle uve da tavola australiane, e i media statali cinesi avvertirono che i minerali di ferro avrebbero potuto essere la prossima vittima.⁹

Sin d'allora, il governo australiano ha collaborato con altri partner internazionali politicamente più affini come le nazioni del G7, ed ha denunciato i vari tentativi di coercizione economica da parte della Rpc in dichiarazioni pubbliche. Il Dfat ha avviato diversi processi di risoluzione delle dispute presso l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) riguardo ai dazi sul vino e sull'orzo, attirando l'attenzione internazionale sulla questione e infliggendo un colpo significativo alla reputazione della Rpc. Nel frattempo, il governo australiano ha cercato di ridurre la vulnerabilità economica del paese nei confronti della Cina diversificando i mercati di esportazione e collaborando con la comunità commerciale locale. Questi sforzi includono nuovi accordi commerciali con paesi terzi e la cosiddetta Iniziativa per l'espansione dell'agri-business. Alcuni settori presi di mira da Pechino sono stati più fortunati nel riorientare le vendite verso altri mercati; altri, tuttavia, non sono riusciti a trovare alternative comparabili e hanno subito gravi perdite.

Nonostante il relativo contraccolpo economico in alcuni dei settori colpiti e le iniziali previsioni economiche negative, l'economia dell'Australia si è dimostrata in larga parte resiliente, il che ha aiutato il governo a mantenere ferme le proprie decisioni politiche che danno priorità alla sicurezza nazionale piuttosto che al commercio.

⁷ *Ibidem*.

⁸ B. Worthington, "Marise Payne calls for global inquiry into China's handling of the coronavirus outbreak", *ABC*, 19 aprile 2020.

⁹ Hunter, Impiombato, Lau et al. (2023).

Un approccio cauto verso la stabilizzazione

Il precedente governo di coalizione conservatore era noto per la sua retorica severa su temi di politica estera, specialmente nei confronti della Rpc.¹⁰ Quindi, non può considerarsi sorprendente che, quando il governo laburista guidato da Anthony Albanese è stato eletto nel maggio 2022, i leader cinesi siano stati rapidi a cambiare il proprio tono da coercitivo a più conciliante. In quel momento, Pechino potrebbe aver voluto sfruttare questo cambio al vertice per ritirarsi dalla sua campagna coercitiva verso Canberra, non avendo ottenuto i risultati desiderati. Il premier della Rpc di allora, il defunto Li Keqiang, ha accolto calorosamente il nuovo governo, dichiarando che dal suo lato la Cina era “pronta a collaborare con il lato australiano per rivedere il passato”.¹¹ Solo alcune settimane dopo, i ministri della Difesa dei due paesi si sono incontrati al margine del forum *Shangri-La Dialogue* a Singapore, facilitando la ripresa dei dialoghi militari.¹²

Il governo Albanese ha adottato un approccio caratterizzato da cautela e moderazione, mantenendo i cardini della politica estera del governo precedente, seppur con una retorica più morbida. Questo cambiamento è stato un fattore significativo che ha contribuito a garantire ulteriori incontri ministeriali e ha aperto alla possibilità di una visita in Cina del primo ministro Albanese. Nei mesi successivi, è stato raggiunto un accordo secondo cui la Rpc avrebbe rivalutato i dazi imposti sull'orzo australiano in cambio della sospensione del caso all'Omc – lo stesso processo attualmente in corso per i controlli sul vino.¹³ Altre mosse riconciliatorie hanno visto il rilascio della giornalista Cheng Lei e la decisione dell'Australia di permettere alla società cinese Landbridge di mantenere il contratto di locazione del porto di Darwin per 99 anni, entrambe questioni che erano state fonte di contesa per anni.

Tuttavia, questa tendenza al compromesso potrebbe influenzare negativamente le decisioni del governo australiano nel prossimo futuro, ad esempio riguardo alla sua posizione sulle dispute nel Mar cinese meridionale. Una posizione troppo accomodante potrebbe impedire a Canberra di contestare eventuali violazioni del diritto internazionale da parte di Pechino, finendo per accettare mosse espansionistiche della Rpc che lederebbero non solo gli interessi nazionali dell'Australia, ma anche i delicati equilibri della sicurezza regionale.

Sebbene quindi il clima sia in miglioramento, la fiducia e i solidi legami che caratterizzavano la relazione bilaterale tra Cina e Australia potrebbero essere stati danneggiati irreparabilmente. Secondo un sondaggio del *Lowy Institute* del 2023, il 75% degli australiani crede che la Cina diventerà “abbastanza” o “molto” probabilmente una minaccia militare per l'Australia nei prossimi 20 anni, un dato in forte aumento rispetto al 40% del 2012, quando Xi Jinping salì al potere. Tuttavia, il

¹⁰ M. Rachwani, “Chinese Australians say Coalition’s rhetoric on Beijing could see voters ‘switch from Liberal to Labor’”, *The Guardian*, 20 maggio 2022.

¹¹ B. Birtles, “Chinese Premier Li Keqiang had a warm welcome message for Anthony Albanese. Is this the start of a new friendship with China?”, *ABC*, 24 maggio 2022.

¹² M. Cranston, “China, Australia look to reset regular military dialogue”, *Australian Financial Review*, 23 novembre 2022.

¹³ “Australia confident of end to China wine tariffs early in 2024”, *Reuters*, 17 dicembre 2023.

56% dei partecipanti ha dichiarato di vedere “molto” o “abbastanza” positivamente la recente distensione nelle relazioni.¹⁴ Inoltre, i legami personali tra i due popoli sono da tempo un importante fondamento di questa relazione ma, sebbene ci sia una riapertura in corso, visto quanto avvenuto negli ultimi anni, gli scambi difficilmente potranno tornare ai livelli pre-pandemici nel prossimo futuro.

La visita di Albanese a Pechino, la prima di un leader australiano dal 2016, è una perfetta illustrazione del pragmatismo con cui i due paesi sono entrati nella nuova fase della loro relazione. La ricorrenza del 50° anniversario della prima visita del primo ministro Gough Whitlam in Cina è stata la perfetta via di uscita per smorzare le tensioni sia per Pechino che per Canberra. Il lato cinese ha descritto la visita come “un buon primo passo”, indicando la ripresa post-Covid e il cambio di governo come i due fattori che hanno contribuito al miglioramento delle relazioni.¹⁵

Un approccio più cauto e diplomatico da parte del governo australiano, unito alla riapertura post-pandemia, hanno certamente contribuito a questo miglioramento, ma, come ha sottolineato l'esperto di politiche estere cinesi e australiane Benjamin Herscovitch, ci sono stati fattori di maggiore rilevanza.¹⁶ I dirigenti di entrambi i paesi hanno mostrato maggiore disponibilità a raggiungere un compromesso, specialmente nelle dispute economiche. Potrebbe esserci stata quindi una consapevolezza tra i leader della Rpc che la loro campagna di coercizione non stava ottenendo i risultati desiderati e anzi si stava rivelando dannosa. Da un lato, infatti, l'Australia aveva mostrato determinazione a mantenere le proprie posizioni politiche nonostante le perdite economiche; dall'altro il costo collaterale delle sanzioni cinesi potrebbe aver cominciato a diventare meno accettabile dal punto di vista interno, specialmente considerando il duro quadro economico cinese. Inoltre, è probabile che le sanzioni fossero state ideate come temporanee fin dall'inizio, da revocare una volta soddisfatte determinate condizioni o, come in questo caso, nella speranza di ottenere da Canberra ulteriori concessioni in futuro.

Il governo australiano è stato attento a promuovere il dialogo sottolineando le questioni che rimangono tuttora irrisolte. Canberra mantiene la sua posizione su questioni di sicurezza come il Mar cinese meridionale o Taiwan,¹⁷ sebbene in modo più discreto. Il rispetto dei diritti umani in Xinjiang, Tibet e Hong Kong ma anche gli abusi di potere transnazionali esercitati dalla Rpc rimangono questioni irrisolte e, purtroppo, il governo australiano finora non ha assunto una posizione abbastanza decisa, probabilmente per evitare di irritare ulteriormente Pechino.

È evidente che non si tratti di disaccordi minori, ma di differenze strutturali che dividono nettamente i due paesi. Infatti, sarebbe ingenuo pensare che una retorica più calorosa verso Canberra da parte di Pechino segnali cambiamenti concreti nelle politiche nazionali e internazionali della Cina. In aggiunta, sebbene Canberra abbia ammorbidito il proprio approccio, rimane

¹⁴ R. Neelam, “Lowy Institute Poll 2023”, Lowy Institute, giugno 2023.

¹⁵ Y. Xu, “Albanese's China visit is a good first step”, *China Daily*, 5 novembre 2023.

¹⁶ B. Herscovitch, “The Prime Minister's visit, what really caused relationship repair, and a policy takeaway”, *Beijing to Canberra and Back*, 9 novembre 2023.

¹⁷ L'Australia mira a mantenere stabilità, libertà di navigazione, e libertà di sorvolo nel Mar cinese meridionale. Riguardo la questione di Taiwan, l'Australia aderisce alla cosiddetta *One-China policy* ma oppone qualsiasi tentativo unilaterale di modificare lo status quo nello stretto di Taiwan.

consapevole che sarebbe imprudente cedere incondizionatamente alle richieste di Pechino in futuro. Quindi, piuttosto che una svolta, la visita di Albanese dovrebbe essere intesa come un piccolo passo necessario verso la stabilizzazione.

La posizione dell’Australia nella competizione strategica mondiale

L’Australia rimane un solido alleato di Washington. Mentre altre nazioni nell’Indo-pacifico hanno mantenuto una posizione apparentemente neutrale per evitare di scegliere tra Stati Uniti e Cina, è diventato sempre più chiaro che l’Australia cercherà di mantenere il proprio ruolo di sostenitore dell’ordine globale attuale nella regione, mantenendo un approccio pragmatico per gestire al meglio una Rpc sempre più revisionista.

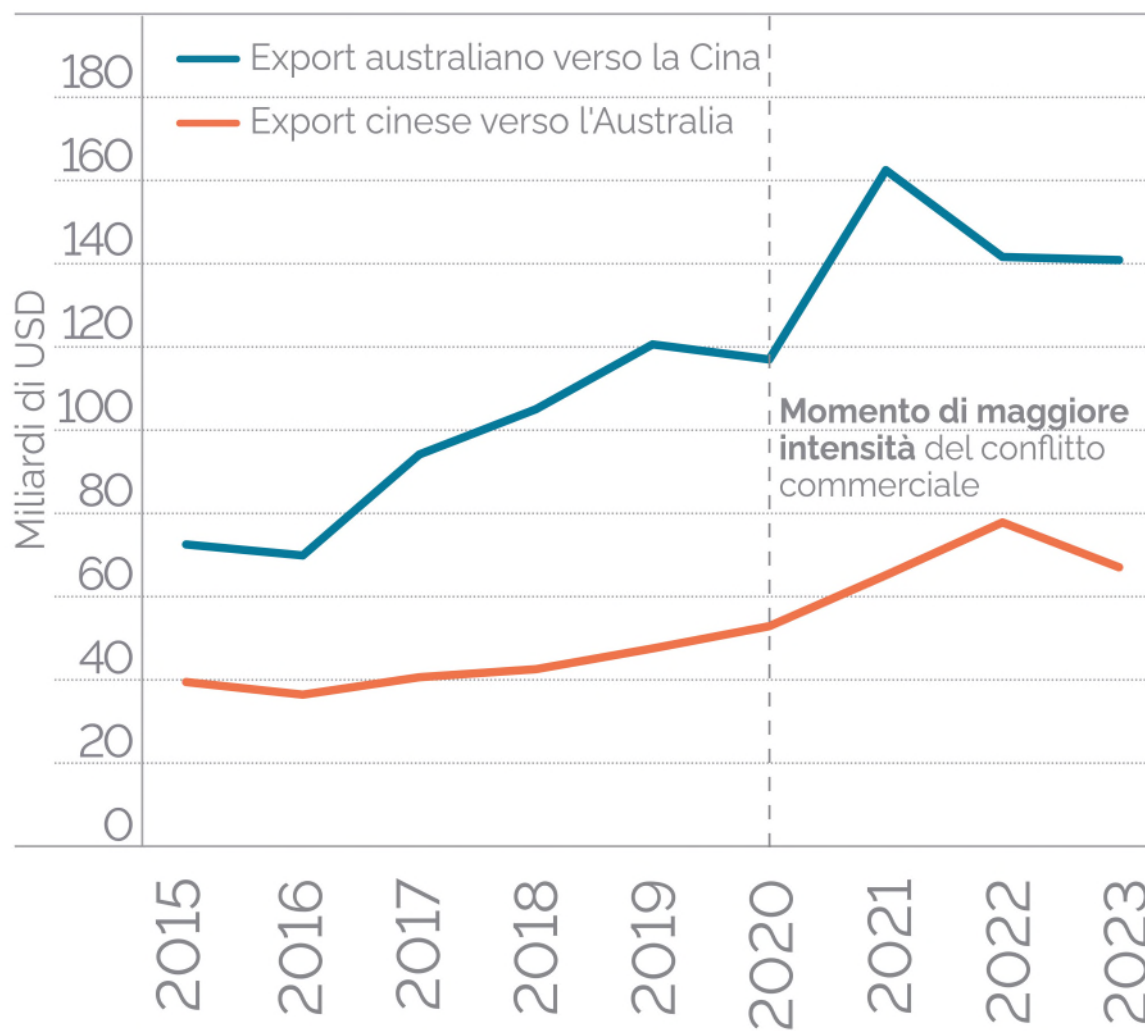
Fino al 2016 le valutazioni di sicurezza dell’Australia, in particolare i *white paper* del dipartimento della Difesa, non classificavano la Cina come un avversario. Ma il deterioramento dello stato della sicurezza regionale, i toni più belligeranti e una postura militare più minacciosa della Rpc, oltre ad attacchi informatici e interferenze politiche, hanno cambiato questa valutazione. Mentre la cooperazione in tema di sicurezza tra Australia e Cina è cessata nel 2019, quella con gli Stati Uniti ha continuato ad approfondirsi. Nel 2017, il Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale (Quad) tra Australia, India, Giappone e Stati Uniti è stato rivitalizzato e nel 2020 l’Australia si è riunita all’esercitazione militare Malabar.¹⁸ Inoltre, in una mossa storica, nel 2021 Australia, Regno Unito e Stati Uniti hanno annunciato il patto di sicurezza noto come Aukus, una mossa ampiamente vista come una forma di contenimento nei confronti della Cina.¹⁹ Al di fuori dell’ambito della difesa, i paesi si sono riallineati anche su altre priorità, come il cambiamento climatico e un maggiore coinvolgimento nel Pacifico, rafforzando ulteriormente i loro legami. Se la Cina avesse deciso di perseguire la sua campagna di coercizione contro l’Australia avrebbe involontariamente accelerato questo processo di riallineamento con Washington che, alla fine, danneggia il suo stesso obiettivo di diventare la potenza più influente nella regione.

In sintesi, la relazione tra Australia e Cina non sembra destinata a tornare quella di un tempo. Pur mantenendo uno stretto legame economico, il governo australiano è cauto riguardo a possibili futuri ostacoli. I dubbi rimanenti riguardano soprattutto come l’Australia gestirà le dispute in sospeso quando un compromesso con Pechino non sarà possibile. Con l’aumento degli sforzi da parte delle potenze europee nell’Indo-pacifico come epicentro dei cambiamenti geopolitici, la difficile relazione tra Canberra e Pechino rimarrà un caso da osservare.

¹⁸ L’esercitazione militare Malabar è un’esercitazione che ha cadenza annuale dal 1992 e che coinvolge quattro marine militari: India, Australia, Giappone e Stati Uniti.

¹⁹ A. Korolev, “[The End of Hedging in Australia’s China Policy and its Implications](#)”, *Australian Institute of International Affairs*, 15 dicembre 2023.

Fig.5 - Rapporti commerciali tra Cina e Australia



Fonte:
Amministrazione generale delle dogane della Rpc



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

3.1 Le posizioni dell'Asia sulla guerra a Gaza

Paola Morselli

L'attacco di Hamas il 7 ottobre e la conseguente risposta israeliana hanno provocato più di 1.200 morti israeliani, oltre 25.000 morti palestinesi e prodotto quasi due milioni di sfollati palestinesi. Oltre alle conseguenze del conflitto per la Striscia di Gaza, dove è in atto una crisi umanitaria di dimensioni disastrose, la guerra ha anche comportato una crescente polarizzazione internazionale legata soprattutto alla posizione da mantenere rispetto al conflitto, con una maggioranza di paesi che ha fin da subito sostenuto il cessate il fuoco e chi, come gli Stati Uniti e alcuni paesi europei, ha optato per delle pause umanitarie.

Anche i paesi del continente asiatico hanno preso una posizione sul conflitto, sebbene tendenzialmente la reazione sia stata più cauta. In generale, i paesi a maggioranza musulmana hanno assunto un posizionamento più critico verso Israele e manifestato solidarietà alla Palestina. Inoltre, i legami diplomatici ed economici con i paesi coinvolti nel conflitto hanno contribuito a modellare le posizioni adottate dai paesi asiatici e anche le alleanze internazionali, specialmente quella con gli Stati Uniti, hanno influenzato la posizione di attori asiatici nelle fasi iniziali del dibattito.

Tuttavia, se i paesi del continente hanno inizialmente manifestato posizioni divergenti tra loro a causa di considerazioni diplomatiche, politiche ed economiche, il protrarsi del conflitto e l'aumentare delle vittime civili hanno portato a una maggiore convergenza nell'esprimere preoccupazione per la crisi umanitaria in atto a Gaza. Questo cambiamento si è espresso anche nelle votazioni all'Assemblea generale delle Nazioni Unite: se alla risoluzione del 27 ottobre per una tregua umanitaria si erano astenuti India, Giappone, Corea del Sud e Filippine,¹ alla votazione del 12 dicembre per un cessate il fuoco umanitario tutti i paesi dell'Asia orientale sono stati tra i 153 ad aver votato a favore² – diversi rimangono invece i paesi occidentali astenuti, come Germania, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito o contrari, nel caso degli Stati Uniti e Austria.

Per comprendere appieno l'impatto della guerra sull'assetto internazionale e sulle relazioni tra Occidente e Asia, è fondamentale esaminare i punti di vista dei paesi di maggiore rilievo economico e politico riguardo al conflitto in atto.

¹ <https://digitallibrary.un.org/record/4025240?ln=en>; <https://digitallibrary.un.org/record/4025113?ln=en>

² UN Regional Information Centre for Western Europe, "EU Overwhelmingly Votes at UN for Humanitarian Ceasefire in Gaza", 13 dicembre 2023.

Giappone e Corea del Sud: alleati Usa non troppo allineati

Giappone e Corea del Sud spiccano come cruciali alleati degli Stati Uniti nella strategia di contenimento dell'influenza cinese in Asia, ospitando diverse basi e reparti dell'esercito Usa nei propri territori. Benché solitamente allineati a Washington in politica estera, emergono delle divergenze in questa circostanza.

Il Giappone ha criticato l'azione di Hamas, ma ha inizialmente evitato di designare l'attacco come "terrorista" – designazione aggiunta soltanto in seguito a successive pressioni.³ All'interno del paese asiatico la questione israelo-palestinese non ha mai trovato centralità e a pesare sulla reazione di Tokyo al recente conflitto sono considerazioni di diversa natura. La cautela del Giappone deriva ad esempio dalla necessità di mantenere solidarietà strategica con gli alleati occidentali e preservare la propria immagine di attore rispettoso del diritto internazionale. Avendo avuto la presidenza del G7 nel 2023, il paese deve valutare questo fattore nel delineare il proprio approccio al conflitto a Gaza. Poiché i membri del G7 hanno manifestato solidarietà al popolo israeliano, il Giappone ha evitato di contrapporsi apertamente a tali posizioni per non compromettere l'unità del gruppo dei sette. Altro fattore che incide sul posizionamento del Giappone è la sua dipendenza dalle forniture energetiche che arrivano dal Medio Oriente, da cui deriva il 95% delle importazioni di petrolio grezzo del paese.⁴ Un possibile allargamento del conflitto ai paesi limitrofi a Gaza e Israele preoccupa quindi l'amministrazione giapponese, che anche per scongiurare un aumento dei prezzi e possibili riduzioni di forniture auspica una veloce risoluzione del conflitto.⁵

La Corea del Sud si trova in una condizione simile a quella del vicino giapponese. Sebbene abbia condannato le azioni di Hamas ai danni dei civili israeliani del 7 ottobre, Seul ha espresso sostegno per la "soluzione dei due Stati" e preoccupazione per le vittime civili, augurandosi una veloce de-escalation.⁶ Nonostante nella penisola ci siano state manifestazioni sia pro-Israele che pro-Palestina, a influenzare l'opinione pubblica sudcoreana in sfavore di Israele ha pesato la recente gaffe dell'ambasciata israeliana a Seul, che ha diffuso un video controverso raffigurante un ipotetico attacco terroristico.⁷

Anche nel caso della Corea del Sud, questa cautela nel prendere posizione sul conflitto riflette l'equilibrio che il paese deve mantenere all'interno della sua rete di alleanze. La penisola si trova a bilanciare l'esigenza di mantenere i rapporti con Washington ed evitare di allontanare i partner nella regione del Nord Africa e del Medio Oriente, cruciali per l'approvvigionamento energetico – oltre

³ Ministry of Foreign Affairs of Japan, [The Clashes between Israel and the Palestinian militants \(Statement by Foreign Minister KAMIKAWA Yoko\)](#), 8 ottobre 2023; K. Jibiki, R. Inomata e R. Nemoto, "Japan tries for balanced diplomatic response to Israel-Hamas war", *Nikkei Asia*, 11 ottobre 2023; "Japan condemns Hamas' 'terror attacks,' supports Israel's right to defend", *The Asahi Shimbun*, 13 ottobre 2023.

⁴ K. Golubkova "How great is Japan's reliance on the Middle East energy", *Reuters*, 27 ottobre 2023.

⁵ G.A. Casanova, "Perché Giappone e Occidente non vedono Gaza allo stesso modo", *Commentary*, ISPI, 3 novembre 2023.

⁶ Ministry of Foreign Affairs, [MOFA Spokesperson's Statement on Conflict between Israel and Hamas](#), Press Releases, 19 ottobre 2023.

⁷ K. Seung-yeon, "Israeli Embassy in Seoul removes footage depicting hypothetical Hamas attack on S. Korea", *Yonhap News Agency*, 27 dicembre 2023; "Israel embassy pulls 'inappropriate' video imagining Hamas attack on Seoul", *Al-Jazeera*, 28 dicembre 2023; <https://www.youtube.com/watch?v=pB5s1X6OUQY>.

il 60% delle importazioni coreane di petrolio arrivano dal Medio Oriente.⁸ Rimane tuttavia fondamentale per la penisola l'alleanza con gli Stati Uniti, sia a livello militare che economico. Il fatto che Hamas sia apparentemente riuscito ad aggirare le difese israeliane militarmente più sviluppate ha portato timori speculari sulla tenuta del sistema sudcoreano in caso di un attacco da parte del vicino nordcoreano. Il recente attivismo militare di Pyongyang, l'incontro in settembre di Kim Jong Un con Vladimir Putin,⁹ così come la convinzione della National Intelligence Service sudcoreana che la Corea del Nord fornisca armi ad Hamas,¹⁰ stanno spingendo l'amministrazione Yoon Suk-yeol a rafforzare il legame militare con gli Stati Uniti.

Giappone e Corea del Sud si trovano così a bilanciare il proprio ruolo di attore internazionale responsabile e attento ai diritti umani e la necessità di non ostacolare eccessivamente la linea politica di Washington, che rimane per entrambi il principale garante della sicurezza nella regione.

La risposta in due fasi dell'India

Il posizionamento dell'India rispetto al conflitto si può dividere in due fasi, con la reazione iniziale che ha visto un allineamento del paese a numerosi leader occidentali. Di fatto, il primo ministro Narendra Modi, supportato dal proprio partito Bharatiya Janata Party (Bjp),¹¹ ha condannato l'attacco di Hamas esprimendo solidarietà a Israele.

Questa posizione politica è influenzata tanto da considerazioni di politica interna che estera.

Nonostante l'India abbia storicamente ottimi rapporti con il popolo palestinese – è di fatto stata uno dei primi paesi non arabi a sostenerne la causa - il conflitto a Gaza è scoppiato in un contesto di crescente islamofobia in India, alimentata dalla disinformazione e sfruttata dal Bjp per guadagnare consensi tra l'elettorato nazionalista e induista in vista delle elezioni del 2024. Inoltre, parallelamente all'ascesa del Bjp e di Modi, i legami con Israele si sono rafforzati tanto che Tel Aviv è diventato il secondo fornitore di armi all'India dopo la Russia e i due paesi collaborano in progetti internazionali come il Corridoio India-Medio Oriente-Europa (Imec) e il gruppo I2U2, composto da Israele, India, Stati Uniti ed Emirati Arabi Uniti.¹²

Il posizionamento di Nuova Delhi nei confronti del conflitto e la fascinazione per Israele sono quindi in larga parte legati all'espansione del nazionalismo e dello sciovinismo induista portato avanti dal Bjp. L'ascesa di Modi nel 2014 è avvenuta dopo una decade segnata da tensioni religiose e difficoltà economiche. Il Bjp, partito dalla chiara identità induista, ha capitalizzato su questo clima d'incertezza nazionale contribuendo alla deriva nazionalistica e religiosa degli ultimi decenni. L'India di Modi ha quindi elevato la rilevanza dell'induismo a discapito delle minoranze religiose.

⁸ S. Borowiec e M. Obe, "South Korea and Japan flag economic risk of Middle East war", *Nikkei Asia*, 10 ottobre 2023; U.S. Energy Information Administration, *South Korea*, 13 aprile 2023.

⁹ G. Faulconbridge e S.-H. Choi "Putin and North Korea's Kim discuss military matters, Ukraine war and satellites", *Reuters*, 13 settembre 2023.

¹⁰ J. Kobara, "North Korean weapons used by Hamas, Seoul confirms", *Nikkei Asia*, 9 gennaio 2024.

¹¹ <https://twitter.com/narendramodi/status/1710614655620534296?lang=en>; <https://twitter.com/BJP4India/status/1710691137558810637>

¹² U.S. Department of State, *I2U2 India, Israel, United Arab Emirates, United States*.

Di fatti, il partito in carica è stato accusato dall'opposizione e da attivisti per i diritti umani di fomentare la crescente islamofobia nel paese, visto l'aumento di politiche discriminatorie nei confronti della minoranza islamica e la più vasta presenza su televisioni e social media della retorica anti-musulmana.¹³

La crescente islamofobia ha portato ultranazionalisti induisti a vedere l'India e Israele come paesi accomunati dalla lotta alla "minaccia islamica". Questo ha di conseguenza contribuito a una politica più favorevole da parte del partito al governo a Israele e a un sostegno per le decisioni di Netanyahu. Inoltre, le manifestazioni in diverse aree del paese indette dalla popolazione musulmana indiana e gli attivisti per i diritti umani hanno contribuito ad alimentare le preoccupazioni del governo indiano per la possibile radicalizzazione della comunità musulmana.¹⁴ In Kerala, ad esempio, avrebbe suscitato preoccupazione la partecipazione virtuale di Khaled Mashal, uno dei leader di Hamas, durante la manifestazione pro-Palestina indetta dal Solidarity Youth Movement.¹⁵ Il timore delle autorità indiane di una radicalizzazione musulmana sembra essere tale che il governo avrebbe imposto, secondo fonti locali, il divieto di fare manifestazione pro-Palestina nel Kashmir, regione a maggioranza musulmana per il cui controllo India e Pakistan continuano a scontrarsi.¹⁶

Tuttavia, in una seconda fase, in risposta alle diverse critiche interne da parte dell'opinione pubblica e dell'opposizione politica sul supporto a Israele, l'atteggiamento indiano sul conflitto si è maggiormente misurato.

Da dicembre, oltre ad aver votato in favore di una tregua umanitaria durante la votazione Onu del 12 dicembre, l'India ha cambiato la propria retorica sulla guerra. Ad esempio, la rappresentante permanente dell'India presso le Nazioni Unite Ruchira Kamboj ha espresso preoccupazione per quanto in corso a Gaza, definito una "crisi umanitaria allarmante" – senza dimenticare però di sottolineare l'impegno dell'India contro il terrorismo.¹⁷

Oltre a rispondere alle critiche interne, questa nuova posizione riporta l'India in linea con molti paesi asiatici e del Sud Globale, che hanno generalmente mostrato supporto alla Palestina condannando la risposta di Israele e criticando i paesi occidentali che ne supportano le azioni. Un parziale riallineamento con il Sud Globale potrebbe essere quindi interpretato come una mossa strategica per preservare le ambizioni di leadership all'interno del gruppo – specialmente se si

¹³ "India and the Rise of Islamophobia. Why and Why Now?", Berkeley Center for Religion, Peace & World Affairs, 21 novembre 2022; L. Maizland, "India's Muslims: An Increasingly Marginalized Population", Council on Foreign Relations, 14 luglio 2022;

¹⁴ T.A. Ameerudheen, "Informed solidarity: Why India's Kerala saw mass rallies for Palestinians", *Al-Jazeera*, 15 novembre 2023.

¹⁵ S. Patil, "Impact of Israel-Hamas conflict on terrorist radicalisation in India", Observer Research Foundation (ORF), 26 dicembre 2023; "Hamas Leader Khaled Mashal's Address To Anti-Israel Rally And Conference In India Draws Attention To Radical Islamism Of The 'Solidarity Youth Movement'; Mashal Says: 'Take To The Streets... For Palestine Cause In Various Nations, Also To Protest American Imperialism, Which Is Complicit In The Zionist Actions Affecting Our Society'", *Memri*, 30 ottobre 2023; Shibimol KG "Hamas leader's virtual address at pro-Palestine rally in Kerala stirs controversy", *India Today*, 29 ottobre 2023; Ameerudheen (2023).

¹⁶ "India bars protests that support the Palestinians. Analysts say a pro-Israel shift helps at home", *AP News*; Q. Rehbar, "Kashmir's anger over Gaza simmers as India keeps lid on protests", *Nikkei Asia*, 2 dicembre 2023.

¹⁷ "India Envoy Ruchira Kamboj Condemns 'Alarming Humanitarian Crisis' | Israel-Hamas War | UNGA | Gaza", Video, *Times of India*.

considera che la Cina, vista dall'India come principale rivale alla guida del Sud Globale, ha da subito mostrato supporto per la Palestina.

Il sud-est asiatico si divide

La lontananza geografica dal conflitto dei paesi dell'Associazione delle nazioni del Sud-est asiatico (Asean), assieme alla tendenza degli stessi alla neutralità e alla non interferenza negli affari di paesi terzi, spiegano perché nella maggior parte della regione la risposta al conflitto sia stata cauta. Tuttavia, si possono comunque individuare delle reazioni differenziate nel supporto mostrato dalla regione a Israele e Palestina.

La maggioranza dei paesi dell'Asean, quali Laos, Cambogia, Vietnam, Myanmar, Thailandia, hanno adottato una posizione generalmente neutrale, esprimendo preoccupazione per le violenze in corso e auspicando una risoluzione pacifica e repentina. La Thailandia all'interno di questo raggruppamento è forse il paese più coinvolto dal conflitto visto che migliaia di suoi cittadini si trovavano a lavorare in Israele e circa una trentina di questi hanno perso la vita durante il conflitto.¹⁸

La reazione dei paesi a maggioranza musulmana – Indonesia, Malesia e Brunei – è stata invece di netta condanna alle azioni di Israele, con cui per giunta non intrattengono relazioni diplomatiche. In questi paesi l'aspetto religioso continua ad avere un peso notevole nella politica domestica, pertanto la solidarietà alla causa palestinese è condivisa dalla maggior parte della popolazione, come dimostrato dalle migliaia di persone scese per le strade delle maggiori città in segno di protesta verso Israele.

Tra questi paesi, l'Indonesia è da decenni uno dei paesi più vicini alle autorità palestinesi, fornendo non solo aiuti umanitari alla popolazione ma investendo anche nelle infrastrutture del paese – come l'ospedale a Beit Lahiya sulla Striscia di Gaza, bombardato durante l'attuale scontro.¹⁹ Tale vicinanza è stata dimostrata anche dal ministro degli Esteri indonesiano che, commentando lo scoppio del confronto militare, ha fatto risalire l'origine del conflitto all'occupazione dei territori palestinesi da parte di Israele.²⁰ Il presidente indonesiano Joko Widodo ha inoltre chiesto al presidente statunitense Joe Biden di intervenire per porre fine alle "atrocità" a Gaza, cercando di sfruttare il rapporto strategico con gli Stati Uniti – che vedono nel paese asiatico un alleato fondamentale nell'ottica di contenimento della Cina nell'Indo-Pacifico.²¹

La Malesia ha adottato una posizione più apertamente critica verso Israele, chiedendo un immediato cessate il fuoco e accusando i paesi occidentali di indifferenza per le sofferenze palestinesi.²² Durante una manifestazione pro-Palestina a Kuala Lumpur, di fronte a una folla di migliaia di persone, il primo ministro Anwar Ibrahim ha definito la risposta di Israele all'attacco di

¹⁸ " Hamas frees 10 Thai citizens, one Filipino under separate deal: Qatar", *Al-Jazeera*, 24 novembre 2023.

¹⁹ "Gaza's Indonesian Hospital in ruins after Israeli raid, days-long siege", *Al-Jazeera*, 25 novembre 2023.

²⁰ https://twitter.com/Kemlu_RI/status/1710829558101061878

²¹ "Indonesian President Joko Widodo urges Biden to help end Gaza 'atrocities'", *Al-Jazeera*, 14 novembre 2023.

²² "Malaysia leader slams the West for turning blind eye to Israel 'atrocities' in Palestine", *Middle East Monitor (MEMO)*, 16 gennaio 2024.

Hamas, riferendosi in particolare ai bombardamenti a scuole e ospedali, come “barbarica”.²³ Lo stesso capo del governo malese ha inoltre avuto una telefonata con Ismail Haniyeh, tra i leader politici di Hamas, e riaffermato che la Malesia continuerà ad avere rapporti con l’organizzazione.²⁴

Diversamente, Filippine e Singapore si sono distinti per aver preso posizioni meno ostili a Israele. Singapore ha condannato l’attacco di Hamas e mostrato supporto a Tel Aviv; al contempo ha però espresso cordoglio ai leader palestinesi per le perdite di vite civili a Gaza e la popolazione singaporiana, al 30 novembre, ha inviato donazioni del valore di oltre US\$7 milioni.²⁵ Questa posizione bifronte del governo singaporiano è dovuta in parte alla necessità di preservare i forti legami con Israele, soprattutto nell’abito della difesa, e in parte a scongiurare divisioni interne con l’importante minoranza musulmana nel paese, vicina alla causa palestinese. Singapore ha trovato una soluzione per questi contrastanti interessi vietando le manifestazioni sul conflitto a Gaza; inoltre, esponenti del governo hanno sottolineato come sia possibile sostenere contemporaneamente il diritto di Israele a difendere i propri interessi nazionali e richiedere che la riposta di Israele rispetti i limiti di proporzionalità e le norme del diritto internazionale.²⁶

Le Filippine, che hanno relazioni diplomatiche molto solide con il governo israeliano, hanno condannato le azioni di Hamas sostenendo il diritto di Israele alla difesa, seppur manifestando preoccupazione per il numero di vittime civili. Sebbene ci siano state proteste pro-Palestina da parte della popolazione, a pesare sul posizionamento delle Filippine potrebbe essere il desiderio di evitare tensioni interne con la propria minoranza musulmana nel Sud del paese. Manila non è nuova a conflitti con movimenti separatisti musulmani: in particolare, a partire dagli anni Settanta erano esplose le tensioni tra la popolazione cristiana delle Filippine e la popolazione l’Islamica che chiedeva indipendenza.²⁷ Dopo decenni di conflitti, il governo centrale ha firmato nel 2014 un accordo di pace con il più influente gruppo separatista, il Moro Islamic Liberation Front (MILF), ma gli scontri tra forze governative e gruppi separatisti minori – che includono attacchi esplosivi in luoghi pubblici – continuano.²⁸ Il timore di un riaccendersi del sentimento separatista musulmano, oltre alla vicinanza a Israele e alla volontà di allinearsi alla linea di politica estera di Washington – attualmente maggiore garante della sicurezza per il paese nel mar Cinese Meridionale – sono elementi da tenere in considerazione per comprendere la presa di posizione di Manila riguardo il conflitto a Gaza.

²³ “Malaysian PM joins thousands to condemn Israel, Western allies for 'barbarism' in Gaza”, *Reuters*, 24 ottobre 2023.

²⁴ K. NG, “Israel-Gaza: Malaysia will maintain ties with Hamas says PM Anwar Ibrahim”, *BBC*, 8 novembre 2023; R. ul Khaliq, “Malaysian premier speaks to Ismail Haniyeh of Hamas, backs Palestinians”, *AA*, 17 ottobre 2023.












²⁵ Ministry of Foreign Affairs of Singapore, *Singapore Government Deploys RSAF Aircraft to Deliver Urgent Aid for Gaza*, 30 novembre 2023.

²⁶ <https://www.channelnewsasia.com/singapore/israel-hamas-conflict-events-public-assemblies-applications-reject-speakers-corner-police-nparks-3852891>; “Events, public assemblies on Israel-Hamas conflict will not be permitted: Police, NParks”, *CNA*, 18 ottobre 2023; K. Lim, “Singapore to refuse events linked to Israel-Gaza war, citing ‘real risk’ of public disorder”, *South China Morning Post (SCMP)*, 18 ottobre 2023; T.E. Ming, “Why Singapore is ‘friend of all, enemy of none’ in Israel-Gaza war”, *Al-Jazeera*, 21 novembre 2023.

²⁷ T.M. McKenna, “The Origins of the Muslim Separatist Movement in the Philippines”, *Asia Society*.

²⁸ “Philippines signs long-awaited peace deal with Muslim rebels”, *The Guardian*, 27 marzo 2014; J. Gomez, “Philippine troops kill 9 suspected Muslim militants, including 2 involved in Sunday Mass bombing”, *AP News*, 27 gennaio 2024.

Fig.6 - Risposta dei paesi asiatici all'escalation in corso a Gaza durante le votazioni all'Onu

	Giappone	Votazione dell'assemblea generale Onu del 27 ottobre per il cessate il fuoco umanitario	Astenuto	Votazione dell'assemblea generale Onu del 12 dicembre per il cessate il fuoco umanitario	A favore
	Corea del Sud		Astenuto		A favore
	India		Astenuto		A favore
	Singapore		A favore		A favore
	Indonesia		A favore		A favore
	Filippine		Astenuto		A favore
	Tailandia		A favore		A favore
	Malesia		A favore		A favore
	Vietnam		A favore		A favore
	Stati Uniti		Contro		Contro
	Israele	Contro	Contro		

Fonte:
Nazioni Unite

ISPI

Conclusione

Sebbene tutti i paesi della regione siano concordi nel chiedere una risoluzione del conflitto, come evidenziato dalla recente votazione all'Onu, il posizionamento nei confronti di Israele e della causa palestinese varia.

Nonostante le alleanze internazionali svolgano sicuramente un ruolo nel modellare l'opinione di alcuni paesi della regione asiatica riguardo al conflitto a Gaza – in particolare gli alleati degli Stati

Uniti sono più cauti nel mostrare opposizione all'importante alleato – la solidità delle relazioni con le parti belligeranti e le dinamiche interne di ciascun paese sono i fattori di maggior peso.

Di fatti, i paesi che temono l'estremizzazione delle minoranze musulmane all'interno dei propri confini nazionali, in primis l'India di Modi, hanno adottato una posizione più severa nel condannare gli attacchi di Hamas. Al contrario, i paesi a maggioranza musulmana non hanno esitato a criticare la violenza della risposta di Israele all'attacco di Hamas. I paesi che non hanno affinità ideologiche o religiose e che non intrattengono legami particolarmente solidi con una delle parti in conflitto, sembrano invece adottare una posizione più neutrale e meno schierata a favore di una delle parti del conflitto.

In questo scenario complesso, è evidente che il netto posizionamento iniziale dell'Occidente abbia generato insoddisfazione nel continente asiatico, suscitando accuse di ipocrisia che potrebbero compromettere la reputazione dell'Occidente in questi paesi, soprattutto nel Sud Globale.

3.2 L'Indonesia alla prova delle elezioni generali

Andrea Passeri

Il 14 febbraio più di 200 milioni di cittadini indonesiani si recheranno alle urne per eleggere oltre 20.000 nuovi amministratori e legislatori, in quella che è stata presentata come una giornata storica per la più popolosa democrazia del globo dopo India e Stati Uniti. Le elezioni, infatti, mirano non soltanto a identificare il nuovo presidente del paese e successore del popolarissimo Joko Widodo, ma anche a rinnovare i 575 seggi dell'assemblea legislativa indonesiana e la composizione delle giunte locali in più di 2.000 municipalità. Si tratta, quindi, di uno sforzo senza precedenti anche dal punto di vista logistico, il quale vedrà schierate circa 800.000 stazioni di voto e più di 7 milioni di volontari, in un paese che consta di oltre 19.000 isole. Al netto di questi numeri, l'attenzione dei media e del pubblico è ovviamente focalizzata sulla contesa per le presidenziali, chiamate a individuare l'erede di Widodo, un capo di Stato che si appresta a concludere il proprio mandato decennale con un indice di gradimento popolare che sfiora l'80%, attestandosi fra i più alti al mondo.

L'ingombrante eredità di Joko Widodo

A prima vista, infatti, il compito di raccogliere il testimone di Joko Widodo alla guida del paese ed eguagliare i suoi successi appare quantomai proibitivo. Il presidente, che ha scalato la politica indonesiana partendo dal ruolo di sindaco di periferia, può fregiarsi di vari primati. In termini di performance economiche, ovvero la principale preoccupazione di Widodo sin dal suo insediamento nel 2014, nel corso dell'ultima decade il Pil dell'Indonesia è cresciuto del 44%. Tali risultati hanno contribuito a far registrare incrementi significativi anche nell'attrazione di investimenti esteri e nella bilancia commerciale, permettendo all'economia locale di patire meno di altri paesi una congiuntura internazionale certamente negativa, ulteriormente gravata dallo scoppio della pandemia Covid-19 e del ritorno della guerra in Europa.

In aggiunta, il presidente uscente ha legato il proprio nome a un piano di investimenti infrastrutturali senza precedenti, che include anche la costruzione di una nuova capitale. In aggiunta, ha ampliato i sussidi alle fasce più disagiate della popolazione e i servizi di welfare, cercando al contempo di mitigare la cronica dipendenza del paese dal settore estrattivo a beneficio di comparti produttivi a più alto valore aggiunto.

Analogamente, in politica estera l'Indonesia di Widodo ha accresciuto la propria statura in consessi multilaterali come l'Associazione delle nazioni del Sud-est asiatico (Asean), il G20 e i Brics, cimentandosi altresì in un delicato esercizio di equilibrismo diplomatico a cavallo fra Washington e Pechino. Se da un lato, infatti, la Cina rimane il partner commerciale di riferimento per Jakarta, tale dinamica è controbilanciata dai significativi legami in ambito di difesa intrattenuti con gli Stati Uniti, forti di un volume complessivo di import-export nel settore militare che durante gli anni della presidenza di Joko Widodo ha raggiunto il valore di 946 milioni di dollari (nel periodo dal

2013 al 2021). Per tutte queste ragioni, molti analisti guardano all'Indonesia come uno fra i più importanti “*swing States*” in bilico fra Cina e Stati Uniti, il cui posizionamento futuro potrebbe contribuire a definire l'esito del confronto fra le due principali potenze del globo.

Ciononostante, i tanti risultati positivi raggiunti da Joko Widodo non possono e non devono oscurare gli altrettanto numerosi vizi e storture che hanno segnato il suo mandato di governo, riflettendosi anche nella campagna elettorale per il voto del prossimo febbraio. Non c'è dubbio, infatti, che fra il 2014 e il 2024 lo stato di salute della giovane democrazia indonesiana sia visibilmente peggiorato a causa di una chiara deriva populista, nepotistica e clientelare sancita dallo stesso Widodo, il quale ha anche mostrato una crescente insofferenza verso il dissenso politico proveniente tanto dalla società civile quanto da organi dello stato formalmente indipendenti rispetto al potere esecutivo, come la commissione nazionale per la lotta alla corruzione. Preoccupanti, in questo senso, sono anche i ricorrenti episodi di intimidazione e repressione nei riguardi dei movimenti studenteschi che, nella quasi totale assenza di referenti partitici, hanno assunto sulle proprie spalle il compito di esprimere una delle pochissime voci dissenzienti rispetto alla narrazione dominante sostenuta dal governo.¹

Nel corso degli ultimi cinque anni, non a caso, l'Indonesia ha progressivamente assunto i tratti di una “democrazia senza opposizione”, a seguito di una serie di accordi e alleanze che hanno portato 7 dei 9 gruppi parlamentari ad appoggiare l'amministrazione in carica. In parallelo, il governo ha fatto ricorso in modo ampio e disinvolto ai propri poteri di nomina per cooptare e legare a sé larghe porzioni dell'establishment indonesiano, piazzandole ai vertici di ministeri, organismi parastatali e aziende pubbliche. A seguito delle elezioni di febbraio, peraltro, il nuovo esecutivo sarà chiamato a nominare più di 200 nuovi governatori regionali e municipali, in ossequio a una logica di *spoils system* che facilita notevolmente i fenomeni di corruzione e patronato politico. Non sorprende, pertanto, che nell'Indonesia di Joko Widodo i partiti più piccoli abbiano deciso di accomodarsi nella maggioranza di governo, al fine di partecipare alla suddivisione di nomine e prebende, anziché sfidarla come proclamato ai loro elettori prima delle elezioni del 2019.

Le maggiori figure della corsa elettorale 2024 e l'influenza di Widodo

L'esempio più paradigmatico delle logiche distorte che contraddistinguono la politica indonesiana riguarda l'attuale ministro della Difesa, nonché grande favorito per la corsa a tre delle prossime elezioni presidenziali, Prabowo Subianto, in competizione con il governatore giavanese Ganjar Pranowo e l'indipendente Anies Baswedan. Prabowo, dopo aver rivaleggiato con Joko Widodo in una doppia contesa senza esclusione di colpi per la carica di presidente in occasione delle tornate elettorali del 2014 e del 2019, all'indomani della seconda sconfitta alle urne aveva accettato senza tentennamenti di essere cooptato nella squadra di governo, ottenendo la guida del dicastero della difesa in cambio del passaggio del suo partito Gerindra all'interno della larghissima maggioranza (pari all'80% dei seggi parlamentari) che ha sostenuto il secondo mandato di Widodo.

Prabowo proviene da uno dei potentati familiari più influenti e al contempo controversi del paese. Nipote del dittatore Suharto – che ha governato l'Indonesia per un trentennio a cavallo fra gli anni

¹ S. Jaffrey, *Protests Against Joko Widodo Rock Indonesia*, Carnegie Endowment for International Peace, 30 settembre 2019.

Sessanta e la svolta democratica intrapresa nel 1998 – l’attuale ministro della Difesa porta con sé un passato ingombrante da generale a capo delle forze speciali indonesiane. Ricoprendo tale ruolo si sarebbe macchiato di numerose violazioni dei diritti umani e persino di reati di tortura, perpetrati sia contro i movimenti studenteschi che si opponevano al regime di Suharto, sia a Timor Est nella conduzione delle operazioni anti-insorgenza che seguirono l’invasione del 1975.²

Riconvertitosi nel corso dell’ultimo quinquennio da radicale detrattore di Joko Widodo a sodale ed estimatore del presidente uscente, la campagna elettorale di Prabowo Subianto in vista dell’appuntamento di metà febbraio ha mirato a un doppio obiettivo. Da un lato, il ministro della Difesa ha fatto di tutto per ottenere il supporto e la benedizione dell’ex rivale, il quale è certamente in grado di mobilitare la propria popolarità fra le masse per spostare milioni di voti a beneficio di un futuro successore. In parallelo, Prabowo si è speso per accreditarsi come uno statista credibile e rassicurante presso l’establishment politico del paese e nei riguardi del grande pubblico, che ne ricorda le sfuriate xenofobe e nazionaliste durante le campagne presidenziali del 2014 e del 2019.³ La determinazione di Prabowo nell’assicurarsi il favore del presidente uscente, tuttavia, ha marchiato la contesa elettorale in vista del voto di febbraio con toni e dinamiche che oscillano fra il drammatico e il farsesco.

Nei mesi scorsi, infatti, il ministro della Difesa ha offerto al figlio primogenito dello stesso Joko Widodo, il trentacinquenne Gibran, il ruolo di braccio destro e futuro vicepresidente del paese, con una mossa chiaramente finalizzata a ottenere le grazie del padre. Al momento Gibran ricopre il ruolo di sindaco di Surakarta, una città di oltre 500.000 abitanti nell’isola di Giava, da cui partì la fulminante scalata politica del padre. La creazione del *ticket* fra Prabowo e Gibran ha quindi suggellato un nuovo sodalizio fra due famiglie estremamente influenti, persuadendo lo stesso Joko Widodo a esprimere la propria benedizione per questo improbabile e chiacchierato binomio.

L’*endorsement* del presidente, peraltro, ha palesemente sconfessato la linea del suo partito, che aveva indicato nel governatore giavanese Ganjar Pranowo il proprio candidato per la corsa alle presidenziali. Dal canto suo, anche quest’ultimo ha tentato a più riprese di accreditarsi come il vero successore di Joko Widodo, lanciandosi in invettive altamente populiste come la campagna ripresa anche sui media internazionali volta all’esclusione della selezione di Israele dai mondiali di calcio under-20 del 2023, che ha costretto la Fifa a spostare la sede della competizione dall’Indonesia all’Argentina.⁴

Il vero colpo di scena della campagna elettorale per le prossime presidenziali, tuttavia, si è manifestato lo scorso dicembre, quando la Corte Costituzionale indonesiana presieduta dal genero di Joko Widodo ha dato il via libera alla candidatura per la vicepresidenza di Gibran, ribaltando così una norma che impone un’età minima di 40 anni per la seconda carica più importante del

² Il 28 novembre 1975, Timor Est, ufficialmente conosciuto come Repubblica Democratica di Timor Leste, ha dichiarato la propria indipendenza dall’Indonesia. Nove giorni dopo quest’ultima ha invaso i territori di Timor Est e si è scontrata con i movimenti indipendentisti, causando diverse morti civili. Dal 2002 il Timor Leste è riconosciuto come paese indipendente dall’Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu).

³ A. Lam, “From Populist Pariah to ‘Jokowi’s Man’: Analyzing Prabowo Subianto’s Transformation in the Lead-up to the 2024 Indonesian Elections”, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 4 dicembre 2023.

⁴ K. Jibiki, “Indonesia U-20 World Cup cancellation sparks political backlash”, *Nikkei Asia*, 11 aprile 2023.

paese. Il verdetto della corte, fondata nel 2003 all'apice del processo di transizione democratica noto come Reformasi, è stato accolto con scetticismo e preoccupazione sia fra la popolazione locale che fra gli osservatori internazionali. Per due decenni, infatti, quest'organo si è posto come contrappeso al ramo esecutivo, facendosi garante delle conquiste politiche ottenute da un processo di riforma democratica che, giova ricordarlo, era stato orchestrato e gestito dallo stesso establishment politico ed economico dell'era di Suharto, secondo una dinamica *top-down* che ha consegnato al paese un assetto istituzionale certamente più libero ma tuttora gravato da contraddizioni e storture.

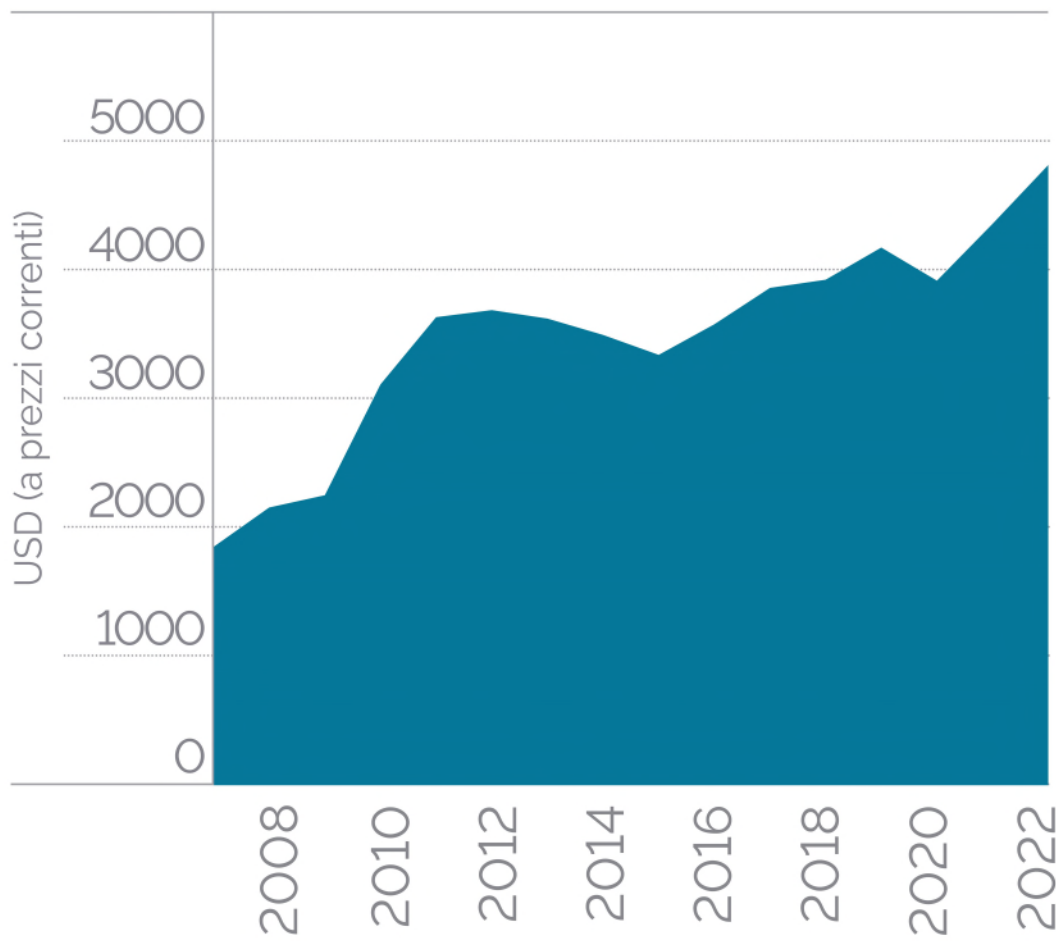
Analogamente, anche i partiti politici si affacciano alle elezioni di febbraio con la percezione generale che il loro ruolo sia stato ormai ampiamente svuotato di significato. Lungi dal fungere da cinghie di trasmissione fra istituzioni e società o da incubatori di una futura classe dirigente democratica, i partiti in Indonesia svolgono ormai la funzione di veicoli per la raccolta di voti e la distribuzione di rendite fra membri dell'élite. Questi ultimi, peraltro, non esitano poi a sconfessare e delegittimare gli stessi partiti in virtù della convenienza del momento, come accaduto a seguito della rottura fra il presidente Widodo (che appoggia il ticket del figlio Gibran con il ministro della Difesa Prabowo) e il suo partito di riferimento (a favore di Ganjar Pranowo) circa la nomina del candidato per le prossime presidenziali. Questa dinamica ha quindi spinto molti partiti ad accentuare i propri tratti leaderistici e personalistici, mentre i loro rapporti con la base si fondano su logiche prettamente clientelari, che poco hanno a che fare con istanze ideologiche o identitarie. Per quanto attiene, invece, alle tematiche e ai richiami elettorali che hanno caratterizzato la campagna in vista delle presidenziali, il favorito Prabowo ha posto notevolmente l'accento su questioni quali ordine, sicurezza e moralità pubblica, anche attraverso un'esplicita opera di corteggiamento degli elettori musulmani conservatori che era già stata messa in campo durante la competizione elettorale del 2019. Per queste ragioni, molti hanno messo in evidenza come il peso dell'Islam nella vita pubblica indonesiana sia in chiara ascesa, così come la tendenza dei vari candidati per le presidenziali ad abbracciare una retorica nella quale nazionalismo, populismo e richiami all'osservanza religiosa si fondono e rafforzano vicendevolmente. Contemporaneamente, Prabowo ha anche fatto ampio uso del suo crescente seguito sui social media per aumentare i consensi fra gli elettori più giovani, appartenenti alla cosiddetta "generazione Z", ovvero una fascia di popolazione in rapidissima espansione demografica che promette di ricoprire il ruolo di ago della bilancia nella prossima competizione elettorale.

Secondo una serie di indiscrezioni giornalistiche, inoltre, l'alleanza stretta fra il clan di Joko Widodo e quello di Prabowo Subianto guarderebbe a un orizzonte molto più lontano rispetto alle elezioni del prossimo mese. La nomina a vicepresidente di Gibran, infatti, potrebbe rivelarsi come l'inizio di un lungo periodo di apprendistato all'ombra di Prabowo, funzionale a un ulteriore passaggio di consegne a favore del figlio primogenito di Joko Widodo al termine del mandato da presidente dello stesso Prabowo. Stando ai sondaggi delle ultime settimane, il *ticket* composto da Prabowo Subianto e Gibran risulterebbe come il grande favorito per la prossima tornata elettorale, con un tasso di consensi stimato al 45%. Quanto agli altri contendenti, Ganjar Pranowo e l'indipendente Anies Baswedan figurano al momento appaiati con una percentuale di gradimento che oscillerebbe fra il 20 e il 25% dei voti, più che sufficienti per agire come ago della bilancia nella fase post-voto in cui si formeranno le coalizioni.

L'ordinamento indonesiano, infatti, è basato su un sistema elettorale a doppio turno, il quale richiede al candidato vincente di ottenere la maggioranza assoluta dei voti per essere eletto alla prima tornata. Qualora nessun contendente dovesse raggiungere la quota del 50% dei voti favorevoli, si aprirebbe dunque una nuova fase di negoziazioni e possibili accordi fra notabili in vista del ballottaggio, il quale sarebbe calendarizzato per il mese di giugno.

Considerata la cultura politica consociativa e oligarchica che vige in Indonesia, unita alla rinominata tendenza della politica locale a mercanteggiare convergenze di comodo fra attori anche antitetici, il rischio è che un potenziale secondo turno si trasformi quindi nell'ennesima contrattazione a porte chiuse fra élite autoreferenziali e dalle dubbie credenziali democratiche, con buona pace dei milioni di cittadini che si recheranno alle urne avendo a cuore le recenti conquiste civili e politiche del paese.

Fig.7 - Crescita del Pil pro capite dell'Indonesia



Fonte:
UN Comtrade



3.3 Imec: tra opportunità strategiche e complessità geopolitiche

Alessandro Gili

Le decisioni sulla realizzazione di nuovi corridoi infrastrutturali risentono inevitabilmente della congiuntura e della fattibilità economica, ma soprattutto delle variabili geopolitiche che vanno a determinare l'opportunità in termini di sicurezza e di accettabilità di una specifica infrastruttura da parte dei paesi interessati. I grandi progetti infrastrutturali, infatti, derivano la loro esistenza da precise condizioni geopolitiche o, in prospettiva, le vanno a determinare. Aumentando infatti i legami economici tra i paesi attraversati, le grandi vie di comunicazione terrestri e marittime rafforzano inevitabilmente anche i legami di natura strategica e politica. Se mancano o vengono a mancare i presupposti politici per la loro realizzazione, la loro fattibilità in termini economici passa inevitabilmente in secondo piano. È questo probabilmente il caso del progetto di corridoio infrastrutturale tra India, Medio Oriente ed Europa, annunciato a settembre 2023, che necessariamente risentirà dell'evoluzione delle tensioni internazionali originatesi a causa del conflitto tra Israele e Hamas dal 7 ottobre, e della crescente destabilizzazione dei commerci nel Mar Rosso, a causa degli attacchi da parte delle milizie Houthi in Yemen.¹

La connettività infrastrutturale era infatti tornata recentemente protagonista dei grandi vertici internazionali. Ai margini del Summit G20 a New Delhi di settembre 2023 è stato infatti annunciato da parte di Stati Uniti, Unione Europea (con Germania, Francia e Italia), Regno Unito, India, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti un *memorandum of understanding* per il lancio di un nuovo Corridoio India-Medio Oriente-Europa (Imec).² Il corridoio segna il coronamento delle diverse strategie che i paesi occidentali avevano messo in cantiere nel corso degli scorsi anni – tra cui la Partnership for Global Infrastructure and Investment (Pgi) del G7 e il Global Gateway dell'UE – che avrebbero dovuto trovare ora un'attuazione concreta. È anche l'esito di un percorso avviato a gennaio e concretizzato dopo l'incontro a maggio del consigliere per la Sicurezza Nazionale Usa, Jake Sullivan, con i massimi esponenti dei paesi interessati.³

Il progetto, in cui l'Arabia Saudita aveva già annunciato di voler investire 20 miliardi di dollari, si dovrebbe sostanziare in due corridoi separati: il corridoio orientale che collegherà l'India al Golfo Arabico, in particolare ai porti degli Emirati Arabi Uniti, e il corridoio settentrionale che collegherà il Golfo Arabico all'Europa. Il piano prevede una ferrovia che, una volta completata, fornirà una rete di transito transfrontaliero nave-rotaia, a integrazione delle rotte di trasporto marittime e

¹ Si veda A. Moiz Khan, [The India-Middle East-Europe Economic Corridor \(IMEC\): Too Little, Too Late?](#), Carnegie Endowment for International Peace, 12 dicembre 2023.

² The White House, [Memorandum of Understanding on the Principles of An India - Middle East - Europe Economic Corridor](#), settembre 2023.

³ “India, UAE, US, and Saudi Arabia Discuss West Asia-India Connectivity”, *The Wire*, 8 maggio 2023.

stradali esistenti, consentendo il transito di beni e servizi da, per e tra India, Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita, Giordania, Israele ed Europa.⁴

Non si tratta solo di trasporti, ma anche di un piano complessivo di connettività che prevede la realizzazione di nuovi collegamenti tra le reti elettriche di tutti i paesi interessati dal progetto, così come la realizzazione di una nuova *pipeline* per l'export di idrogeno verde verso l'Europa. In questo senso si creerebbe un significativo mercato interconnesso per l'energia sostenibile, mettendo in comunicazione luoghi di produzione e consumo estremamente remoti e rendendo più efficace l'incontro tra domanda e offerta. È un tassello ulteriore di una strategia che paesi come l'India già stanno perseguendo per esempio attraverso la International Solar Alliance, che mira a creare un mercato integrato a livello internazionale per le energie rinnovabili.⁵ Infine, l'iniziativa mira a potenziare la connettività digitale prevedendo la costruzione di un nuovo cavo per migliorare le comunicazioni digitali tra i paesi membri, favorire la competitività e la creazione di una catena del valore sempre più integrata.

Gli interessi in campo

Quello che maggiormente emerge è il nuovo protagonismo dei paesi del G7 – che sembrano aver sfruttato l'assenza cinese al vertice del G20 di New Delhi, i recenti screzi sino-indiani, nonché la perdita di slancio del progetto della Belt and Road Initiative (Bri) – per acquisire consenso presso i paesi del Sud Globale. L'obiettivo dell'Imec è quello di collegare e rendere sempre più interdipendenti dal punto di vista economico questi paesi, in particolare l'India, attraverso un progetto infrastrutturale di lungo termine che potrebbe cambiare in modo significativo le *supply chain* internazionali. Il progetto, inoltre, prende avvio in un momento in cui l'India aspira a divenire uno dei poli della manifattura globale del *clean tech* e dell'alta tecnologia, con l'intenzione di acquisire un ruolo cruciale tra i maggiori produttori ed esportatori di idrogeno a livello mondiale, con flussi che si indirizzerebbero soprattutto verso l'Europa. Ne sono prova i negoziati in corso tra India e UE per esportare nel vecchio continente fino a 10 milioni di tonnellate di idrogeno verde all'anno prodotto in India.⁶

Dal punto di vista geopolitico, come già ricordato, pesa la crisi in cui attualmente sembra versare la Belt and Road cinese, la cui dotazione di investimenti è in una fase di progressivo declino nel corso degli ultimi anni. Ciò anche in ragione dei timori dei paesi riceventi circa la qualità complessiva degli investimenti e i possibili pericoli circa la sostenibilità delle proprie finanze pubbliche, in particolare per il rischio di trovarsi coinvolti in una pericolosa trappola del debito. A ciò si aggiunge il rallentamento dell'economia di Pechino che, probabilmente, potrà produrre una diminuzione dello sforzo finanziario complessivo in investimenti all'estero.⁷

I paesi del Golfo, dal canto loro, vedono nell'iniziativa un'occasione per ribadire e aumentare la propria centralità nelle reti di connettività e dei commerci globali, divenendo un hub commerciale

⁴ A. Rizzi, "Grand designs: Linking Europe to India via the Gulf", European Council on Foreign Affairs (ECFR), 14 settembre 2023.

⁵ Si veda [International Solar Alliance](#).

⁶ S. Chaganti Singh, "India in talks to supply green hydrogen to EU, Singapore", *Reuters*, 5 luglio 2023.

⁷ N. Clark, "The Rise and Fall of the BRI", Council on Foreign Relations, 6 aprile 2023.

imprescindibile nella rotta est-ovest. Il corridoio rafforza inoltre la credibilità dei piani di transizione economica ed energetica, con la Vision 2030 dell'Arabia Saudita che intende rivedere nel profondo la struttura dell'economia del paese. Il corridoio garantisce una maggiore autonomia e possibilità agli stati partecipanti di conseguire i propri interessi e aumentare il loro potere contrattuale, giocando sia nel campo occidentale sia nel campo della Bri cinese. Non è da dimenticare, infatti, che sia gli Emirati Arabi Uniti sia l'Arabia Saudita sono membri della Bri, ma questo non ha impedito all'Arabia Saudita di promettere importanti investimenti nel progetto. In questo contesto, è stata anche recentemente annunciata l'adesione di Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti al Gruppo dei Brics.⁸ Inoltre, nel dicembre 2022, durante una visita del presidente Xi in Arabia Saudita, i sei paesi membri del Gulf Cooperation Council (Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Kuwait, Bahrein, Oman) avevano accolto con interesse i nuovi progetti cinesi, tra cui la Global Development Initiative e la Global Security Initiative.⁹ Infine, nel marzo 2023, l'Arabia Saudita diventava un dialogue partner della Shanghai Cooperation Organization (Sco).¹⁰

Nel corso degli anni, gli investimenti cinesi nel Golfo si sono moltiplicati: dal porto di Abu Dhabi, al Porto Hamad, alla Kuwait Silk City o alle reti digitali, in particolare 4G e 5G, i cui contratti sono stati affidati nella quasi totalità a Huawei.¹¹ Inoltre, la Cina aveva acquisito nel 2021 una quota del 20% nel Red Sea Gateway Terminal, il maggiore porto dell'Arabia Saudita.¹² Infine, nel quadro del progetto Etihad Rail, che collegherà la città portuale emiratina di Fujairah al confine con l'Arabia Saudita, sono state coinvolte le aziende cinesi China State Construction Engineering Corporation (Cscec) e la China Railway Construction Corporation (Crcc).¹³ Come risultato, dal 2013 a oggi, la Cina ha investito circa 40,3 miliardi di dollari in Arabia Saudita, 34 negli Emirati Arabi Uniti, 10,3 in Kuwait e 6 in Qatar.¹⁴

Inoltre, almeno prima del conflitto tra Israele e Hamas, il progetto Imec doveva consacrare e facilitare la possibile normalizzazione dei rapporti politici nella regione. Esso avrebbe potuto suggellare il nuovo capitolo dei rapporti tra rapporti tra Israele e Arabia Saudita che, a partire dagli Accordi di Abramo, sembravano essere orientati verso una normalizzazione complessiva, come ribadito dalle recenti dichiarazioni dei vertici politici dei due paesi in occasione dell'ultima Assemblea generale delle Nazioni Unite. Entrambi i leader avevano dichiarato come il corridoio avrebbe dovuto essere un veicolo di pace e di sviluppo nella regione, prefigurando la possibilità di raggiungere uno storico accordo di pace tra i due paesi.¹⁵ Lo scambio di visite di membri importanti dei due governi confermava il rafforzamento delle relazioni, che si stavano avviando verso una

⁸ C. du Plessis, A. Miridzhanian e B. Acharya, “BRICS welcomes new members in push to reshuffle world order”, *Reuters*, 25 agosto 2023.

⁹ Saudi Press Agency, “At Riyadh GCC-China Summit for Cooperation and Development. President of China: Chinese-GCC Relations Wrote Impressive Chapters of Solidarity and Joint Cooperation”, 5 dicembre 2022.

¹⁰ A.E. Yaakoubi, “Riyadh joins Shanghai Cooperation Organization as ties with Beijing grow”, *Reuters*, 29 marzo 2023.

¹¹ M. Soliman, “The Gulf has a 5G conundrum and Open RAN is the key to its tech sovereignty”, Middle East Institute, 12 gennaio 2022.

¹² D. Wainwright, “China's Cosco takes 20% stake in Saudi container terminal”, *TradeWinds*, 10 febbraio 2021.

¹³ Railway Technology, *Etihad Rail, United Arab Emirates (UAE)*, 8 settembre 2023.

¹⁴ Si veda *China Global Investment Tracker*, American Enterprise Institute (AEI), 2024.

¹⁵ “Israel ‘at the cusp’ of historic agreement with Saudi Arabia, Netanyahu tells UN”, *France24*, 22 settembre 2023.

completa normalizzazione.¹⁶ Lo scoppio del conflitto tra Israele e Hamas, come già descritto, cambia le dinamiche regionali. Innanzitutto, sospende momentaneamente la traiettoria di normalizzazione di rapporti tra Israele e Arabia Saudita. Soprattutto, rende difficilmente pensabile la costruzione di un nuovo corridoio infrastrutturale tra Israele e Giordania, necessario al progetto complessivo, in un momento in cui i rapporti tra i due paesi sono fortemente compromessi dal conflitto, e in cui l'opinione pubblica giordana e i palestinesi del paese avversano nettamente ogni possibilità di cooperazione con Israele.¹⁷

D'altro canto, il progetto potrebbe anche rappresentare una cruciale alternativa ai passaggi per lo stretto di Bab al-Mandab e, conseguentemente dal canale di Suez. Potrebbe, in particolare, aggirare il *chokepoint* di Bab al-Mandab, oggetto in queste settimane dei continui attacchi da parte delle milizie Houthi in Yemen, che hanno costretto la maggior parte delle navi mercantili a rinunciare alla più rapida rotta commerciale in favore della circumnavigazione dell'Africa. I continui attacchi sullo stretto, che hanno determinato l'intervento militare anglo-americano contro infrastrutture Houthi in Yemen, hanno incrementato di circa 20 giorni i viaggi dall'Asia all'Europa, e di circa il 61% del costo dei container, portando ad esempio il costo dei noli da Shanghai a Genova o Rotterdam verso aumenti di più del 100%.¹⁸

Infine, l'atteggiamento positivo dei paesi del Golfo verso il progetto sembrava anche la conseguenza della rivalutazione dei rapporti di forza nella regione. L'ascesa dell'India ha portato Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti ad avvicinarsi a essa, con l'affievolirsi dello storico legame che legava i due paesi arabi al Pakistan. D'altro canto, i legami economici tra India e paesi del Golfo stanno costantemente rafforzandosi: gli Emirati Arabi Uniti rappresentano il terzo partner commerciale dell'India, e l'Arabia Saudita il quinto, con un interscambio complessivo in rapido aumento.¹⁹ Per New Delhi il nuovo corridoio rappresenta un fondamentale strumento per aumentare la sua connettività internazionale, in un momento in cui il paese si candida a diventare un'economia da 5.000 miliardi di dollari entro il 2028, con necessità di aumentare l'export e con un incremento dei fabbisogni per il mercato interno.²⁰ A ovest, infatti, le direttrici terrestri risultano bloccate dal Pakistan, rivale storico e strategico. Il corridoio di trasporto internazionale Nord-Sud (Instc), che parte dalla Russia, attraversa Azerbaigian e Iran per poi arrivare in India, risulta al momento passato in secondo piano, originando e transitando in due paesi oggetto di sanzioni internazionali.²¹ Ma ciò non toglie che, alla luce del conflitto in Medio Oriente e delle diverse posizioni dei membri Imec sulla guerra in corso che potrebbero portare a un congelamento del progetto, New Delhi potrebbe riconsiderare anche il corridoio Instc quale sua priorità infrastrutturale strategica.²²

¹⁶ P. Kingsley, "Once Inconceivable, Officials' Visits Highlight Warming Saudi-Israeli Ties", *The New York Times*, 27 settembre 2023.

¹⁷ A. Vohra, "The uncertain future of the India-Middle East-Europe Corridor", *Politico*, 28 dicembre 2023.

¹⁸ A. Bergantino, *Mar Rosso e Panama: commerci a rischio*, Ispi Commentary, 12 gennaio 2024.

¹⁹ Government of India, Department of Commerce. Export Import Data Bank, *Total Trade: Top Countries*, 17 gennaio 2024.

²⁰ R. Gupta, "India under PM Modi: Poised to become a \$5 trillion economy in 5 years", *The Times of India*, 10 dicembre 2023.

²¹ S. Johny, "North-South Transport Corridor. Connecting continents", *The Hindu*, 21 maggio 2023.

²² S. Duffy, "Amid War and Uncertainty, India's Middle East Interests Evolve", *The Diplomat*, 26 ottobre 2023.

Il ruolo di Usa e UE

Per gli Stati Uniti, il corridoio rappresenta sicuramente un chiaro successo geopolitico ed economico nel tentativo di *containment* dello sviluppo infrastrutturale ed economico cinese nei paesi dell'Asia e del Golfo, permettendo una diversificazione delle catene del valore e un *de-risking* anche per quanto riguarda gli approvvigionamenti. È la consacrazione, almeno potenzialmente, dell'inserimento dell'India nelle catene del valore occidentali e del legame sempre più stretto con gli Stati Uniti e con gli altri paesi del G7. È non di meno un ritorno del protagonismo Usa nella regione nel Golfo, fulcro di storici interessi americani. Soprattutto in quest'ultima regione, gli Usa sperano di trasformare l'Imec in uno strumento diplomatico per ridurre e contenere l'influenza cinese nel Medio Oriente. I legami sempre più stretti tra Golfo e Cina hanno indotto, infatti, Washington a rafforzare la presenza nella regione.²³ È il prosieguo del progetto iniziato con i già citati accordi di Abramo, tesi a normalizzare i rapporti tra i paesi del Golfo e Israele, con l'ulteriore tassello dell'iniziativa I2U2, la quale promuove la cooperazione economica tra Israele, India e Emirati Arabi Uniti.²⁴

Dal punto di vista dell'Unione Europea, il progetto è altrettanto strategico e segna uno dei passi fondamentali per la messa in opera del progetto Global Gateway, il piano da €300 miliardi lanciato a dicembre 2021 e finalizzato ad aumentare la connettività europea nel mondo dal punto di vista dei trasporti e dei settori digitale ed energetico. Si inserisce, inoltre, nel quadro della *partnership* strategica con il Golfo annunciata dalla Commissione europea a maggio 2022.²⁵ Bruxelles aveva già individuato nel *Middle Corridor*, in particolare nel Trans-Caspian International Transport Route, un tassello fondamentale nella strategia del Global Gateway, e come elemento centrale di diversificazione e di *de-risking* per le catene del valore e logistiche tra Est e Ovest, in particolare verso la Cina. Se il *Northern Corridor*, transitante per la Russia, ha sempre meno importanza a causa del conflitto, il *Middle Corridor* vive ora problemi di capacità: i traffici nel 2022 sono aumentati del 250% rispetto al 2021 e ciò ha indotto l'Unione Europea, attraverso la Banca europea per gli investimenti (Bei), a veicolare nuovi investimenti in progetti di connettività infrastrutturale nei paesi dell'Asia centrale.²⁶ Inoltre, la Commissione europea ha incaricato la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo di studiare la fattibilità di corridoi di connettività sostenibile tra Europa e Asia centrale, con la possibile integrazione delle infrastrutture dei paesi dell'Asia centrale nelle reti Trans European Network – Transport (Ten-T), che rappresentano i nodi principali di trasporto ferroviario, portuale, aeroportuale del continente.²⁷

Il corridoio Imec rappresenterebbe quindi un ulteriore tassello per diversificare le rotte logistiche nella direttrice est-ovest e collegare tre poli fondamentali della futura manifattura e del commercio globale: Europa, India e Medio Oriente. La Commissione europea, inoltre, sostiene che il nuovo

²³ J.L. Samaan, “[The India-Middle East Corridor: a Biden Road Initiative?](#)”, Atlantic Council, 6 ottobre 2023.

²⁴ US Department of State, [I2U2 initiative](#), luglio 2022

²⁵ European Commission, [GCC: EU unveils Strategic Partnership with the Gulf](#), 18 maggio 2022.

²⁶ A. Gili, “[Asia Centrale: il Grande Gioco delle infrastrutture](#)”, ISPI Commentary, 15 settembre 2023.

²⁷ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), [Sustainable transport connections between Europe and Central Asia](#), Final Report, 16 giugno 2023.

corridoio garantirebbe una riduzione del 40% dei tempi complessivi per i commerci tra India ed Europa, con una riduzione altresì dei costi.²⁸

I limiti

Allo stato attuale, il progetto risulta essere ancora poco chiaro nella sua strutturazione finale. Dove terminerà il corridoio in Europa? Si parla della Grecia, e quindi nel Porto del Pireo a maggioranza cinese, oppure in Italia, paese membro del G7, del corridoio Imec e della Pgi? Nel primo caso come reagirebbe Pechino? Farebbe prevalere considerazioni di natura economica, con un probabile aumento degli introiti per il porto del Pireo, o quelle di natura strategica e geopolitica, avversando il progetto visto come strumento per indebolire la Bri? Bisogna inoltre ricordare come i principi cardine della Pgi del G7 siano spesso in contrasto con quelli della Bri cinese per quel che riguarda gli standard di sostenibilità ambientale, finanziaria, tecnica. Potrà questo progetto indurre un miglioramento complessivo della qualità dei progetti Bri, aumentando la competizione e quindi generando un circolo virtuoso verso l'alto? Vi è infine il problema che riguarda la sovrapposizione tra progetti infrastrutturali: se non si troverà una qualche forma di coordinamento tra progetti Bri e quelli della Pgi e dell'Imec, il rischio è quello che in nome della geopolitica si perda di vista la sostenibilità e l'efficienza economica dei progetti stessi.

Un secondo elemento riguarda appunto la sostenibilità economica del progetto. Il cambiamento tra modalità di trasporto tra terra e acqua nelle diverse sezioni che comporranno il tracciato pongono dubbi sulla sua efficienza economica. Un rafforzamento della sostenibilità economica dello stesso potrebbe derivare dalla conclusione di un accordo di libero scambio tra Unione Europea e India, che potrebbe incrementare i volumi di traffico in questa direttrice, e rendere quindi molto più solido finanziariamente l'intero corridoio.²⁹ Ma le stesse tensioni sul Mar Rosso hanno incrementato il significato economico, oltre che strategico, di una via alternativa.

Dubbi sorgono anche dal punto di vista geopolitico. L'India beneficerà molto economicamente da questa iniziativa, ma il suo allineamento strategico ed economico che si va a delineare con l'Occidente sarà solido e duraturo nel tempo? E permane anche l'incognita Stati Uniti: se Trump vicesse le elezioni a novembre, non è detto che manterrà l'interesse strategico verso l'iniziativa. In questo contesto, si considerino inoltre le già citate incognite nel Medio Oriente.

Dal punto di vista finanziario, per realizzare l'intero corridoio serviranno ingenti risorse, che dovranno necessariamente vedere il coinvolgimento del settore privato. Quest'ultimo investirà solamente se crederà fortemente nella solidità finanziaria e strategica del progetto e se saranno posti adeguati meccanismi di *de-risking* da parte dei promotori. La realizzazione del corridoio ferroviario, inoltre, richiederà il rafforzamento delle reti infrastrutturali ferroviarie in India, nonché in tutta la tratta tra Emirati Arabi e paesi del Golfo, per poi dover passare da Giordania e Israele. Una prospettiva sfidante, considerando che il Gulf Cooperation Council ha ormai previsto da più di 10

²⁸ European Commission, [2023 State of the Union Address by President Von der Leyen](#), 13 settembre 2023.

²⁹ European Commission, [EU-India Free Trade Agreement, Investment Protection Agreement and Geographical Indications Agreement](#).

anni la realizzazione di un corridoio ferroviario di circa 2.110 km per un valore di circa 100 miliardi di dollari: di questa tratta, sino a oggi, solo una modesta parte è stata completata.³⁰ A ciò si aggiungono anche le rivalità di natura politica nella regione: progetti infrastrutturali precedenti sono infatti falliti proprio a causa di tale motivo. Il progetto di ponte tra Qatar e Bahrain, avviato nello scorso decennio ma poi sospeso per il deterioramento dei rapporti tra i due paesi a seguito dell'allineamento del Bahrain al blocco saudita sul Qatar, è stato poi finalmente riattivato a fine del 2023, e i lavori dovrebbero cominciare a breve.³¹ Inoltre, i rapporti non sono semplici tra Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, in particolare sui disallineamenti riguardo alle rispettive posizioni sullo Yemen. Inoltre, i piani di modernizzazione dell'Arabia Saudita spingerebbero alcune aziende internazionali a rilocalizzare le sedi regionali nel paese, con un inevitabile danno per Abu Dhabi e Dubai.³²

A questo quadro si aggiungono le opposizioni di natura politica e geoeconomica al progetto. Il presidente turco Erdogan ha affermato che non vi può essere un tale corridoio senza la Turchia. Ankara ha invece promosso un'alternativa chiamata Iraq Development Road Project, un'iniziativa che sarebbe in corso di sviluppo e di negoziato con l'Iraq, il Qatar e gli Emirati Arabi Uniti. La rotta proposta, del valore di 17 miliardi di dollari, porterebbe le merci dal porto di Grand Faw, nell'Iraq meridionale con abbondanti giacimenti di petrolio, attraverso 10 province irachene fino alla Turchia. Il piano si baserebbe su 1.200 km di ferrovia ad alta velocità e su una rete stradale parallela. Si svilupperebbe su tre fasi: la prima dovrebbe essere completata nel 2028 e l'ultima nel 2050. La Turchia, finora sempre in bilico tra campo occidentale e campo delle autocrazie, non intende quindi ritrovarsi esclusa dalle direttrici dei commerci Est-Ovest, anche in ragione delle ambizioni per divenire un hub energetico e manifatturiero con proiezione globale.³³

Il corridoio Imec sembra inevitabilmente essere uno dei prodotti dell'attuale fase della globalizzazione. Una globalizzazione più regionale, con blocchi che vogliono assicurarsi catene del valore sempre più diversificate e resilienti. E questo obiettivo passa dal corteggiamento del Global South da parte dei paesi occidentali da una parte, e da Cina, Russia e altre autocrazie dall'altra. In questo scenario, India e paesi del Golfo sono alleati e tasselli cruciali e ambiti per entrambi i blocchi. Ma New Delhi, Riyadh e Abu Dhabi non hanno alcuna intenzione di giocare come pedine, bensì come protagonisti attivi e probabilmente indipendenti. Valuteranno indipendentemente il bilanciamento tra le proprie priorità strategiche, geopolitiche ed economiche per decidere se far avanzare o meno il progetto. E proprio da tale indipendenza ne deriveranno, probabilmente, i maggiori benefici economici per questi paesi.

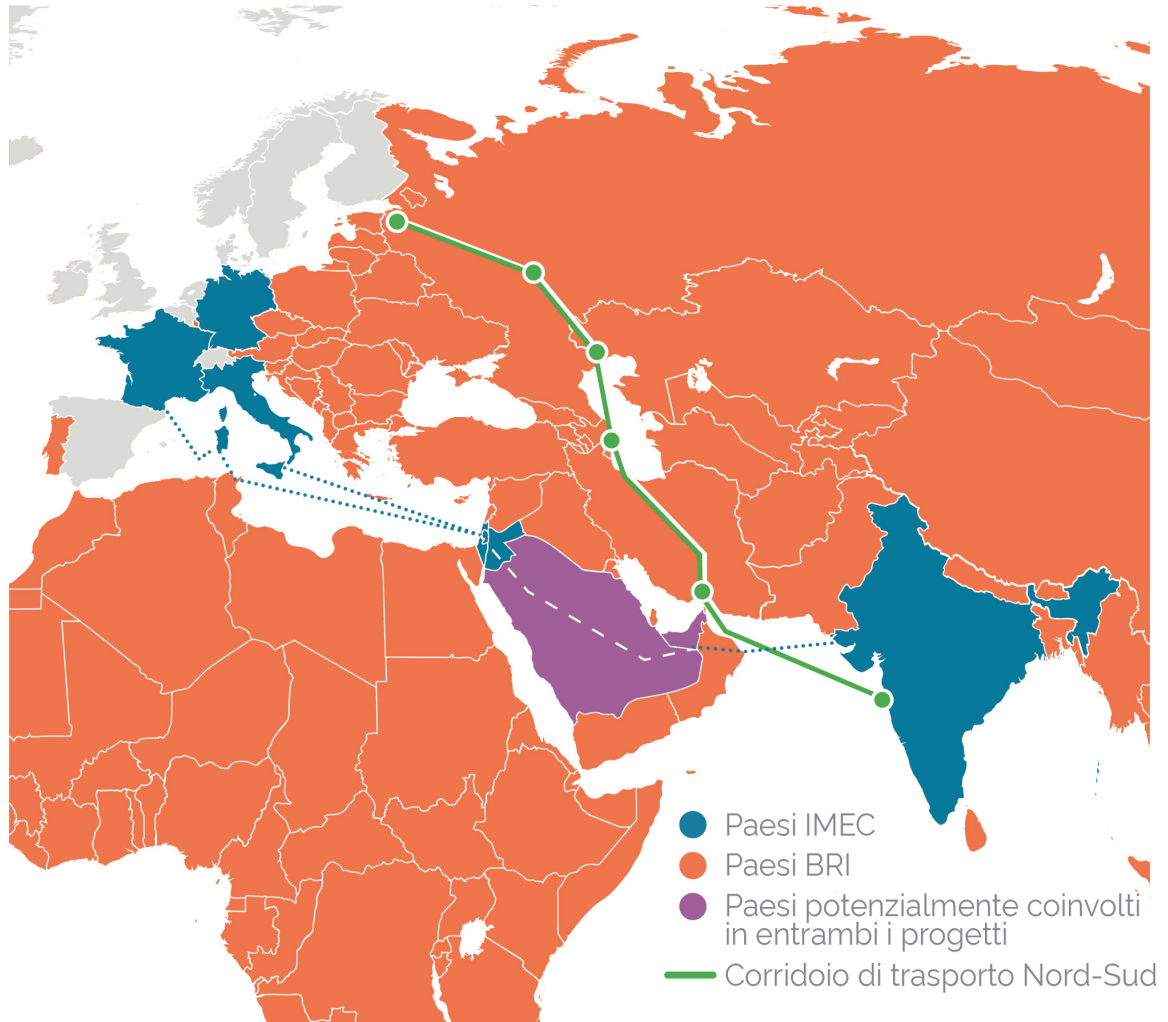
³⁰ Economist Intelligence Unit, “[Looming risks may derail Gulf Railway project](#)”, 21 settembre 2023.

³¹ F. Salari, “[Back on track: Qatar and Bahrain bridge project to slash travel time to 30 minutes](#)”, *Doha News*, 19 novembre 2023.

³² S. Said, D. Nissenbaum, S. Kalin e S. al-Batati, “[The Best of Frenemies: Saudi Crown Prince Clashes With U.A.E. President](#)”, *The Wall Street Journal*, 18 luglio 2023.

³³ A. Samson, “[Turkey floats alternative to G20's India-Middle East trade corridor plan](#)”, *Financial Times*, 17 settembre 2023.

Fig.8 - Competizione infrastrutturale nell'Indo-Mediterraneo tra Imec e Bri



Fonte: elaborazione ISPI, Green Finance & Development Center, On the MoS Way

ISPI

4. APPROFONDIMENTO

4.1 Lo stato del conflitto tecnologico tra Cina e Stati Uniti

Francesca Spigarelli e Gianluca Sampaolo

La guerra tecnologica tra Cina e Stati Uniti, spesso definita “guerra fredda tecnologica” o “guerra tecnologica” (*tech war*) ha iniziato a intensificarsi all’inizio degli anni 2010. È difficile individuare una data di inizio esatta, ma una serie complessa e continua di sviluppi, politiche e azioni da parte di entrambi i paesi hanno contribuito ad accrescere le tensioni, che vedono come indiscussa protagonista l’industria dei semiconduttori. Sicuramente, sul fronte cinese, il lancio del piano Made in China 2025 (Mic2025), nel 2015 e la formalizzazione del New Chinese Dream da parte del presidente Xi Jinping, hanno segnato un primo punto di svolta.¹ La visione per il futuro della Cina, introdotta nel 2012 da Xi in occasione dell’assunzione del mandato di segretario generale del Partito comunista cinese e presidente della Repubblica popolare cinese, prevedeva tra gli altri l’obiettivo di rendere la Cina leader globale nel campo della scienza e della tecnologia. La competizione con gli Usa, protagonista indiscusso dell’innovazione specie in campo tecnologico fino ad allora, è apparsa subito inevitabile.

La competizione Usa-Cina: semiconduttori e oltre

La competizione tecnologica è dominata dall’industria dei semiconduttori, che a cascata influenza le tecnologie del futuro, tra cui l’intelligenza artificiale (IA), il *quantum computing* (QC), le *blockchain* (Bct), etc. La crucialità di questa industria si associa alla complessità della relativa catena del valore, alimentata da un ecosistema geograficamente diffuso e interconnesso,² con lunghi cicli di fabbricazione, non linearità nei processi produttivi,³ eterogenea distribuzione geografica della produzione e interdipendenza tra fornitori e fasi della produzione. Tale catena comprende la progettazione, la produzione (processi *front-end*), oltre che il test, l’assemblaggio e l’imballaggio (processi *back-end*), prima di raggiungere le aziende utilizzatrici che integrano i chip nei loro

¹ Il *New Chinese Dream* incarna la volontà cinese di divenire una nazione avanzata e leader mondiale entro il 2049. Per maggiori dettagli si veda: G. Sampaolo, M.R. Di Tommaso e O. Liakh, "Structural Changes and Policies in China: From the New Dream to COVID-19 Era", in F. Spigarelli e J.R. McIntyre (a cura di), *The New Chinese Dream: Industrial Transition in the Post-Pandemic Era*, Palgrave Studies of Internationalization in Emerging Markets, Cham, Springer International Publishing, 2021, pp. 1-20.

² Semiconductor Industry Association, "[Beyond Borders: How an Interconnected Industry Promotes Innovation and Growth](#)", 5 maggio 2016.

³ W. Wang e D.E. Rivera, "Model Predictive Control for Tactical Decision-Making in Semiconductor Manufacturing Supply Chain Management", *IEEE Transactions on Control Systems Technology*, vol. 16, n. 5, settembre 2008, pp. 841-55.

prodotti. La complessità è ulteriormente accentuata dalla volatilità e imprevedibilità del mercato dell'elettronica.⁴

Sebbene la Cina non abbia sviluppato aziende di semiconduttori leader mondiali, ha stabilito una presenza in quasi ogni fase della produzione di chip, grazie a decenni di investimenti e sviluppo interno.⁵ Questi sforzi hanno trovato compimento sia nel piano Mic2025, che si pone l'obiettivo di rendere la Cina dominante nella produzione globale di alta tecnologia, sia nelle politiche specifiche per promuovere la crescita di alta qualità nelle industrie dei circuiti integrati (CI) che di software.⁶ Tali politiche hanno consentito, negli anni, di sviluppare un vantaggio competitivo tale da rendere la Cina il maggiore produttore al mondo di dispositivi elettronici.⁷

Nonostante i notevoli progressi raggiunti, le analisi disponibili mostrano come siano ancora numerosi i punti deboli cinesi, in particolare nel segmento delle industrie di supporto, come quelle legate alle attrezzature per la produzione di CI, o ai materiali e strumenti di progettazione elettronica (Eda).⁸ I vincoli tecnologici cinesi rendono difficile una produzione competitiva di semiconduttori di fascia alta, costringendo il paese a una forte dipendenza dalle aziende straniere per l'approvvigionamento delle tecnologie critiche. Di fatto, dal 2006, l'importazione di semiconduttori, compresi i CI e altri tipi di dispositivi al silicio, ha superato il petrolio greggio diventando la principale merce importata in Cina. Nel 2021, il valore annuo delle importazioni cinesi di IC ha raggiunto i 635,5 milioni di unità per un valore complessivo record di circa 433 miliardi di dollari statunitensi, evidenziando la dipendenza del paese dall'estero.⁹

Con l'aumentare delle tensioni con gli Usa, la Cina ha ulteriormente investito sulla capacità produttiva nazionale. Ciò è dimostrato dal 14° Piano quinquennale e dalla Legge sul progresso scientifico e tecnologico, che mira a sviluppare e rafforzare le aree identificate come prioritarie¹⁰ tra cui IA, tecnologia quantistica, CI, reti neurali, genomica, biotecnologia e scienze della salute.

⁴ C. Sun e T. Rose, "Supply Chain Complexity in the Semiconductor Industry: Assessment from System View and the Impact of Changes", IFAC-PapersOnLine, 15th IFAC Symposium on Information Control Problems in Manufacturing, vol. 48, n. 3, 1 gennaio 2015, pp. 1210-15.

⁵ Qili Hu e Lichen Xinlu, *909 chaoda guimo jicheng dianlu gongcheng jishi (Road to Chips: Records from Ultra Large Scale Integrated Circuit Project 909)*, Beijing, Electronics Industry Press, 2006; W. Lazonick e Yin Li, "China's Path to Indigenous Innovation", 1 giugno 2012; Yin Li, "State, Market, and Business Enterprise: Development of the Chinese Integrated Circuit Foundries", in Yu Zhou, W. Lazonick e Yifei Sun (a cura di), *China as an Innovation Nation*, Oxford University Press, 2016; Yin Li, "The Semiconductor Industry: A Strategic Look at China's Supply Chain", in F. Spigarelli e J.R. McIntyre (a cura di), *The New Chinese Dream: Industrial Transition in the Post-Pandemic Era*, Palgrave Studies of Internationalization in Emerging Markets, Cham, Springer International Publishing, 2021, pp. 121-36.

⁶ The State Council of the PRC, "Notice of the State Council on Issuing 'Made in China 2025'", 19 maggio 2015; The State Council of the PRC, Notice of the State Council on Issuing Several Policies to Promote the High-Quality Development of the Integrated Circuit Industry and Software Industry in the New Era, 4 settembre 2020.

⁷ F. Frassinetti, "Stati Uniti e Cina: l'adozione di misure di controllo di export di semiconduttori e la nuova National Security Strategy dell'amministrazione Biden-Harris", *Focus Cina e Indo-Pacifico*, n. 1, a cura di ISPI per il Parlamento e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 1 gennaio 2023.

⁸ S. Grimes e D. Du, "China's Emerging Role in the Global Semiconductor Value Chain", *Telecommunications Policy*, vol. 46, n. 2, marzo 2022.

⁹ "Major Import Commodities in Quantity and Value, 12.2021", General Administration of Customs (PRC), 18 gennaio 2022.

¹⁰ The State Council of the PRC, "Outline of the People's Republic of China 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2035", 13 marzo 2021; The Standing Committee of the NPC, "Law of the People's Republic of China on Progress of Science and Technology", 24 dicembre 2021.

Nel 2023, la Cina ha iniziato ad adottare un approccio politico più assertivo per affrontare l'escalation della "Chip war" con gli Usa. Il panorama iniziale di misure di investimento interne è stato nel tempo accompagnato da azioni aggiuntive volte a incidere sulle politiche commerciali, così da contrastare le sanzioni degli Stati Uniti e di altri paesi. In base agli eventi più recenti, queste includono misure per limitare o fermare le esportazioni, colpire le aziende straniere che operano in Cina o impedire alle imprese di accedere al suo vasto mercato. Si consideri, ad esempio, il caso della Micron Technology Inc., produttore statunitense di dispositivi a semiconduttore, che non ha superato la revisione sulla sicurezza informatica da parte della Cyberspace Administration of China (Cac). Quest'ultima ha emesso un avviso agli operatori delle infrastrutture chiave nazionali, invitandoli a non acquistare i prodotti dell'impresa Usa.¹¹

Inoltre, la Cina ha bloccato l'esportazione di grafite,¹² un minerale essenziale che ha acquisito importanza geopolitica come ingrediente chiave nelle batterie per veicoli elettrici, di cui gli Stati Uniti sono tra i principali importatori della Cina.¹³ Allo stesso tempo, sono stati firmati accordi volti a generare politiche commerciali preferenziali. Cina e Corea del Sud hanno convenuto di rafforzare il dialogo e la cooperazione sulle catene di approvvigionamento dell'industria dei semiconduttori.¹⁴ Analogamente, si sono intensificati gli sforzi della Cina per sostenere le relazioni economiche in America Latina. Come testimoniato dalle recenti acquisizioni minerarie volte all'approvvigionamento di materiali come litio, rame, cobalto, niobio e altri elementi rari, essenziali nella produzione di batterie per veicoli ibridi ed elettrici,¹⁵ la Cina alimenta le relazioni con una area del mondo che, storicamente, ha considerato il mercato statunitense come riferimento sia per prossimità geografica sia per alleanze politiche consolidate.¹⁶ Gli accordi raggiunti di recente nella regione e ben accolti dalle amministrazioni locali e nazionali, attratti dalla tecnologia e dai capitali cinesi come leva per promuovere lo sviluppo locale, potrebbero costituire un volano per aggirare le barriere commerciali imposte dagli Usa, attraverso iniziative mirate a promuovere lo sviluppo congiunto e favorire l'uso internazionale dello yuan.

Le prospettive di autarchia e avanzamento tecnologico cinese hanno trasformato l'approccio degli Stati Uniti alla globalizzazione dei mercati. La tabella 1 riepiloga alcune delle principali iniziative sviluppate dal 2015, avallate anche da alcuni alleati.

In questa sede, in particolare, si ricordano i due provvedimenti recenti più controversi: il decreto sulla riduzione dell'inflazione (Inflation Reduction Act, Ira) e il decreto sui chip e la scienza (Chips Act). A partire dal 2022, l'Ira, tra le altre cose, garantisce l'accesso a crediti fiscali per oltre 360 miliardi di dollari, concentrati sull'elettrificazione e sulle industrie verdi a fronte di processi di

¹¹ "China Bars Micron Chips in Escalation of US Tech Clash", *Bloomberg*, 21 maggio 2023.

¹² Ministry of Commerce of the PRC, Announcement No. 39 of 2023 of the Ministry of Commerce and the General Administration of Customs on Optimizing and Adjusting Temporary Export Control Measures for Graphite Items, 20 ottobre 2023.

¹³ E. Benson e T. Denamiel, "China's New Graphite Restrictions", Center for Strategic and International Studies, 23 ottobre 2023.

¹⁴ E. Cao, B. Orr e J. Lee, "China, South Korea Agree to Strengthen Talks on Chip Industry, Chinese Commerce Ministry Says", *Reuters*, 27 maggio 2023.

¹⁵ Yutong Lu et al., "Cover Story: China's Hunt for Strategic New Energy Minerals", *Caixin Global*, 13 febbraio 2023; G. Wischer e J.P. Villasmil, "China's Critical Mineral Model in Latin America", *New Security Beat* (blog), 24 luglio 2023.

¹⁶ R. Jennings, "5 trade moves China has made in 2023 in Latin America – the traditional backyard of the US", *South China Morning Post*, 20 maggio 2023.

produzione svolti a livello locale. Ad esempio, per ottenere un credito di 7500 dollari per un veicolo elettrico (EV), l'EV e la maggior parte dei suoi componenti della batteria devono essere assemblati in Nord America. I minerali critici nella batteria devono anche provenire o essere in gran parte raffinati a livello nazionale o dai partner del Free Trade Agreement. Il Chips Act contiene il più grande investimento in ricerca e sviluppo nella storia degli Stati Uniti.¹⁷ Si prevedono investimenti pari a 52,7 miliardi di dollari per potenziare la produzione di semiconduttori negli Stati Uniti. La maggior parte di questa spesa è destinata a impianti e strutture di fabbricazione di dispositivi a semiconduttore, con 11 miliardi di dollari per la ricerca e lo sviluppo di chip.¹⁸ Congiuntamente, tali politiche mirano a ridistribuire le attività economiche e le catene di approvvigionamento lontano dalla Cina, contribuendo a salvaguardare e accrescere la leadership e la capacità di innovazione tecnologica degli Usa.

¹⁷ V. Cooper, "[Explainer: The CHIPS and Science Act 2022](#)", United States Studies Centre, 11 agosto 2022.

¹⁸ S. Hardwick e J. Tabarias, "[US Industrial Policy's Mixed Messages for Global Innovation](#)", *East Asia Forum*, 11 dicembre 2023.

Tab. 1 - L'escalation delle misure di contenimento tecnologico degli Stati Uniti verso la Cina

Data	Azione	Note
7 marzo 2016	La corporazione cinese ZTE è aggiunta alla Entity list	Le aziende americane non possono vendere beni o servizi a ZTE senza una licenza.
13 agosto 2018	Export Control Reform Act	Si individuano "Tecnologie emergenti e fondamentali" che sono essenziali per la sicurezza nazionale degli USA e quindi soggette a controlli sulle esportazioni.
19 novembre 2018	Criteri per l'identificazione delle tecnologie essenziali	Il Dipartimento del commercio introduce criteri per identificare tecnologie emergenti e fondamentali, essenziali per la sicurezza nazionale.
28 gennaio 2019	Il Dipartimento di giustizia incrimina Huawei	Huawei è accusata di frode finanziaria, riciclaggio di denaro, cospirazione per frodare gli USA, ostacolo alla giustizia e violazioni delle sanzioni.
15 maggio 2019	Huawei è aggiunta alla Entity list	Le aziende americane non possono vendere beni o servizi a Huawei senza una licenza.
19 agosto 2019	Affiliati Huawei sono aggiunti alla Entity list	Il Dipartimento del commercio aggiunge affiliati di Huawei alla Entity list, incluse le filiali nel Regno Unito, in Germania, in Francia e a Singapore, rendendo ancora più difficile per Huawei ottenere beni da fornitori americani.
21 aprile 2020	Restrizioni più stringenti sull'esportazione di tecnologia	Il Dipartimento del commercio amplia i controlli sulle esportazioni per impedire a entità in Cina, Russia e Venezuela l'acquisto di tecnologia statunitense che potrebbe essere utilizzata nello sviluppo di armi, aerei militari o tecnologia di sorveglianza.
15 maggio 2020	Prima modifica della legge su Foreign-produced direct product (Fdpr)	Il Dipartimento del commercio modifica la legge sul prodotto diretto estero (Fdpr) e la Entity list per ostacolare l'acquisizione da parte di Huawei di software e tecnologia americani utilizzati da aziende straniere nella produzione di dispositivi a semiconduttore.
17 agosto 2020	Seconda modifica della Fdpr. I chip sono soggetti alla Export Administration Regulations (Ear)	Il Dipartimento del commercio modifica nuovamente la regola del prodotto diretto estero per limitare ulteriormente l'accesso di Huawei ai chip. La Fdpr applica le stesse restrizioni di licenza ai semiconduttori sviluppati al di fuori degli USA, ma che utilizzano software o tecnologia americana alla stregua dei chip prodotti nella nazione.
18 dicembre 2020	SMIC è aggiunto alla Entity list	Il Dipartimento del commercio statunitense limita le vendite alla Semiconductor Manufacturing International Corporation (Smic), uno dei principali produttori cinesi di semiconduttori.
9 agosto 2022	Approvazione del Chips Act	Miliardi di dollari di crediti d'imposta sono stanziati per incentivare la produzione di semiconduttori negli USA.
31 agosto 2022	Nuovi controlli sulle esportazioni di chip avanzati	Aziende statunitensi di semiconduttori, tra cui Nvidia e AMD, rivelano che il governo ha imposto nuovi requisiti di licenza per il controllo delle esportazioni per le vendite in Cina dei loro chip avanzati legati all'IA e all'informatica avanzata.

Fonte: propria elaborazione su dati del Peterson Institute of International Economics, *Reuters*, *CNBC*.

L'impatto della *Tech war* sui flussi commerciali

Una nostra analisi dei flussi commerciali più recenti tra la Cina e gli Stati Uniti nella catena del valore dei semiconduttori conferma le tensioni e le dinamiche in atto tra i due paesi.¹⁹ I dati mostrano come la dipendenza tecnologica della Cina dagli Stati Uniti rimanga ancora elevata, comprovata da un elevato deficit commerciale, specie per CI e macchine e apparecchiature per la produzione di semiconduttori. Tuttavia, emerge una netta riduzione di importazioni nel periodo tra maggio 2021 e marzo 2022, risultato sia delle sanzioni commerciali Usa, sia della ricerca della diversificazione e del rafforzamento della capacità di innovazione indigena cinese, supportata anche dal recente fondo statale da 40 miliardi di dollari.²⁰

La Cina sta sviluppando una notevole capacità nei dispositivi a semiconduttori che si basano su processi di produzione maturi (*mature process node manufacturing*), inclusi i sensori, i *power semiconductors* e i microcontrollori presenti in dispositivi di elettronica di consumo, veicoli e dispositivi medici di uso quotidiano.²¹ L'evidente dipendenza dall'estero per l'import di CI menzionata sopra ha visto una drastica diminuzione a partire dal 2021, confermata dai dati più recenti che mostrano come l'import abbia registrato una diminuzione del 15,3 % nel 2022 e del 12,3% nei primi 11 mesi del 2023. Al contempo, i ritorni sulle vendite di CI prodotti in Cina hanno superato per la prima volta i 140,86 miliardi di dollari Usa nel 2021, con una crescita annua del 18%. Nel 2022, il dato ha registrato nuovamente una crescita a due cifre.²² I risultati più sorprendenti sono evidenti nell'utilizzo di processi di produzione più avanzati. Ne è esempio l'utilizzo di un chip super-potente all'interno del nuovo smartphone Mate 60 Pro di Huawei lanciato in Cina ad agosto 2023.²³ L'impiego di un chip Kirin utilizzando il processo di fonderia a 7nm (N+2) di SMIC (la più grande azienda di chip cinese) dimostra il progresso tecnico che l'industria dei semiconduttori cinese è stata in grado di compiere senza l'uso di strumenti di litografia ultravioletta estrema (Euv).

Questo esempio specifico ha accentuato le preoccupazioni occidentali e aperto il dibattito sui primi segnali di autarchia tecnologica cinese, prontamente e pubblicamente contrastati dalle affermazioni della Segretaria al commercio Usa Gina Raimondo secondo cui non vi è evidenza di una attuale capacità cinese di processi di produzione avanzati (7nm e inferiori) su larga scala.²⁴ L'hardware all'avanguardia è stato infatti prodotto nonostante le restrizioni degli Usa. A ciò si aggiunge lo slancio alla produzione di tecnologie innovative e di un ecosistema logistico favorevole in quanto geograficamente e politicamente vicino, di cui la Cina potrebbe beneficiare nel contesto della promozione degli accordi commerciali e di investimento regionali, come nel caso del Regional

¹⁹ I dati elaborati, riferiti al periodo gennaio 2019 – marzo 2022, riguardano i circuiti integrati, i materiali e le macchine e apparecchiature per la produzione di semiconduttori. Si veda: G. Sampaolo e F. Spigarelli, "L'industria dei semiconduttori in Cina: tendenze nella attuale 'Chip War'", *Orizzonte Cina*, in corso di pubblicazione.

²⁰ J. Zhu et al., "Exclusive: China to Launch \$40 Billion State Fund to Boost Chip Industry", *Reuters*, 5 settembre 2023.

²¹ J.-P. Kleinhans et al., "Running on Ice: China's Chipmakers in a Post-October 7 World", Rhodium Group China Corporate Advisory, 31 marzo 2023.

²² W. Hu, "Does IC import fall signal increase in China's chip self-sufficiency?", *Global Times*, 11 gennaio 2024.

²³ "TechInsights Finds SMIC 7nm (N+2) in Huawei Mate 60 Pro", *TechInsights*, 4 settembre 2023.

²⁴ D. Shepardson, "US Has No Evidence Huawei Can Mass Produce Advanced Smartphones", *Reuters*, 19 settembre 2023.

Comprehensive Economic Partnership.²⁵ La stretta integrazione con contesti politici ed economici isolati da potenziali influenze esterne presenta una serie di vantaggi significativi per la Cina. Questi accordi e interazioni non solo garantiscono un approvvigionamento stabile di materie prime e processi vitali ad alimentare l'indipendenza tecnologica del paese, ma rafforzano anche la posizione economica e politica nelle aree limitrofe, consentendo un maggiore controllo e influenza nelle dinamiche regionali.

Le recenti misure adottate dagli Usa per aumentare il controllo sugli investimenti per scopi di sicurezza nazionale,²⁶ e il lancio dell'indagine dell'UE sugli incentivi cinesi per i veicoli elettrici²⁷ rivelano una rinnovata ansia e preoccupazione occidentale rispetto a tali prospettive.

I semiconduttori e lo sviluppo delle tecnologie digitali chiave

Dall'avanzamento tecnologico e dalla disponibilità di semiconduttori performanti ed efficienti dipende, a cascata, lo sviluppo di molti settori fortemente digitalizzati su cui si concentrano le traiettorie di crescita di Usa e Cina.

Di seguito si analizzano alcune industrie chiave su cui da un lato la posizione di leadership Usa è ampia, ma dall'altro lato l'intervento del governo cinese risulta molto pressante e attento. I settori su cui si sofferma la nostra attenzione sono: *quantum computing* (QC), intelligenza artificiale (IA) e tecnologia *blockchain* (Bct). Tutte e tre le industrie sopra richiamate sono state oggetto di interventi prioritari a seguito anche dell'emanazione del 14° Piano quinquennale (generale). Il 30 novembre 2021, il ministero dell'Industria e dell'Informazione cinese ha pubblicato il "Piano quinquennale per lo sviluppo dell'industria del software e dei servizi informatici", sottolineando l'importanza del software come supporto fondamentale nel processo di digitalizzazione. Questo piano guida l'innovazione delle nuove tecnologie dell'informazione tra cui *cloud computing*, *big data*, IA, 5G, Bct e calcolo quantistico. Il 27 dicembre 2021, il Comitato centrale per la sicurezza informatica e l'informazione della Cina ha rilasciato il "14° Piano quinquennale per l'informatica nazionale" che dispone e organizza lo sviluppo dell'informatica in Cina.

Attualmente, in questi ambiti, la *tech war* è assolutamente aperta, con entrambi i paesi capaci di esprimere ricerca e sviluppo o capacità innovative di eccellenza, imprese leader, programmi nazionali di investimento molto ambiziosi.

Il calcolo quantistico o i computer quantistici

Nell'agosto del 2016, il Consiglio di stato attraverso il "Piano quinquennale per l'innovazione tecnologica nazionale nel periodo del tredicesimo quinquennio" ha elevato i computer quantistici a elemento chiave del progresso tecnologico nazionale. Negli anni successivi, l'intervento dello stato si è dimostrato costante e sempre più legato alla volontà di promuovere lo sviluppo completo della scienza delle informazioni quantistiche.

²⁵ F. Kimura et al., *Dynamism of East Asia and RCEP: The Framework for Regional Integration*, 2022.

²⁶ The White House, "Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern", 9 agosto 2023.

²⁷ H. Foy et al., "EU to launch anti-subsidy probe into Chinese electric vehicles", *Financial Times*, 13 settembre 2023.

Nel 14° piano quinquennale si indicano chiaramente tra i settori di frontiera prioritari anche le informazioni quantistiche, insieme all'IA, ai CI, alla salute e vita, alla scienza cerebrale, alla coltivazione biologica, alla tecnologia spaziale e marina. Si pianificano investimenti per 100 miliardi di yuan nella costruzione di laboratori nazionali per le scienze delle informazioni quantistiche. Dopo l'emanazione del nuovo piano, 21 regioni amministrative provinciali della Cina (su 32 in totale, Hong Kong e Macao esclusi) hanno incluso nei rispettivi piani quinquennali la tecnologia quantistica.²⁸ È stata inoltre istituita l'Alleanza industriale del calcolo quantistico, coinvolgendo enti pubblici e privati leader come la China Construction Bank, China Mobile, Ping An Bank e altre, per esplorare applicazioni commerciali.

Intelligenza artificiale

La corsa cinese alla supremazia tecnologica coinvolge anche l'IA. Nel 2017 il "Piano di sviluppo della nuova generazione di intelligenza artificiale" ha elevato l'IA a uno status strategico nazionale, enfatizzando il suo impatto significativo sulla competizione internazionale, sullo sviluppo economico e sulla governance sociale. Quest'ultimo piano ha definito tre obiettivi principali per la Cina: a) entro il 2020, acquisire tecnologie e applicazioni avanzate di IA, creando un'industria specifica con un valore superiore a 1.500 miliardi di yuan; b) entro il 2025, ottenere progressi significativi nelle teorie di base dell'IA e sviluppare tecnologie e applicazioni di livello mondiale, portando il valore dell'industria a 4.000 miliardi di yuan; c) entro il 2030, sviluppare teorie, tecnologie e applicazioni di IA di livello mondiale, diventando un importante centro globale di innovazione e portando la dimensione dell'industria a 10.000 miliardi di yuan. Dopo aver introdotto il concetto di "Intelligenza+" nel rapporto governativo del marzo 2019,²⁹ l'IA si è rapidamente integrata in vari settori economici e sociali.

Il fatto che nel 14° piano siano stati inseriti 59 riferimenti pertinenti all'IA mostra come tali tecnologie siano destinate a divenire una forza motrice dello sviluppo economico della Cina. A livello centrale, il Consiglio di stato e l'Assemblea nazionale del popolo, dal 2020 al 14 giugno 2023, hanno emanato 4 politiche correlate all'AI, mentre diversi ministeri ed enti hanno sviluppato indirizzi e linee guida, specifiche per rispettivi settori.³⁰

Secondo i dati statistici del ministero dell'Industria e dell'Informazione, al giugno 2022, il numero di imprese impegnate nel settore dell'intelligenza artificiale in Cina supera le 3.000, posizionando il Paese al secondo posto nel mondo dopo gli Stati Uniti.

Nel maggio 2023 l'Istituto di ricerca strategica sullo sviluppo della nuova generazione di intelligenza artificiale dell'Accademia delle scienze dell'ingegneria ha pubblicato il "Rapporto sullo sviluppo

²⁸ ICV Tank, "2022 Global Quantum Computing Industry Development Report", 9 febbraio 2022.

²⁹ The State Council of the PRC, Government Work Report 2019, 5 marzo 2019. Nel Rapporto, il concetto di "Intelligenza+" si basa sull'applicazione di tecnologie internet come big data e cloud computing. Si intende promuovere l'integrazione tra l'intelligenza artificiale e l'economia reale. Questo implica l'esplorazione di percorsi e metodi per la trasformazione e l'applicazione dei risultati innovativi dell'intelligenza artificiale, costruendo una nuova forma di sviluppo dell'economia intelligente basata su dati, collaborazione uomo-macchina, co-creazione e condivisione.

³⁰ Le numerose politiche sull'IA sviluppate dal 2020 al 14 giugno 2023 hanno toccato vari ambiti, tra cui lo sviluppo dell'industria, la governance dell'IA, le politiche di promozione e di sperimentazione, le politiche di attrazione dei talenti, andando a coprire ovviamente anche i temi dell'infrastrutture di base e degli algoritmi software.

dell'industria tecnologica di nuova generazione di intelligenza artificiale in Cina nel 2023".³¹ Nel rapporto sono mappate le istituzioni che alimentano l'ecosistema dell'innovazione sull'AI, costituito da 2.200 imprese di intelligenza artificiale, 5.722 investitori (istituzioni di investimento e non), 438 università specializzate in intelligenza artificiale, 307 istituti di ricerca non universitari, 967 associazioni industriali. Nel rapporto si evidenzia come lo Stato abbia pianificato la costruzione di 3.507 parchi industriali su IA.

Tecnologia blockchain

L'interesse per la Bct da parte cinese è elevato. Nel corso degli anni, l'industria è stata interessata da numerosi interventi di politica industriale, oltre che da investimenti in ricerca e sviluppo che lo stato ha supportato. Anche in questo ambito la competizione con gli Usa è accesa. Alla fine del 2023, risultano operative nel mondo 10.291 aziende specializzate in Bct, di cui 2.697 negli Stati Uniti e 2.802 in Cina.³² Secondo una classifica di inizio 2023 stilata da *Forbes*,³³ nella lista delle prime 50 aziende Bct a livello globale, figurano 6 aziende cinesi, a fronte di 32 statunitensi: Ant Group, Baidu, China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China, Tencent, e WeBank.

Tra gli interventi principali del governo a supporto dello sviluppo Bct si evidenziano le "Linee guida per accelerare l'applicazione e lo sviluppo dell'industria della tecnologia blockchain" (maggio 2021), in cui il ministero dell'industria e dell'informazione cinese e l'Ufficio centrale di informazione per internet hanno pianificato misure per la piena implementazione di questa tecnologia in modo diffuso nei vari settori industriali. A partire dal 2021, il ministero della Scienza e della Tecnologia ha formulato e avviato il programma triennale di sviluppo per le Bct. Nel gennaio 2022, attraverso il "Piano quinquennale per lo sviluppo dell'economia digitale del 14° quinquennio" il consiglio di stato ha identificato 11 progetti prioritari che coinvolgono Bct, insieme a IA e big data.

Il 30 gennaio 2022, l'Ufficio centrale di informazione per internet ha pubblicato l'"Elenco pilota nazionale per l'innovazione e l'applicazione della tecnologia blockchain", che include 15 entità amministrative oggetto di sperimentazione ampia e completa delle Bct (tra cui municipalità autonome e città), oltre che 164 entità con sperimentazioni specifiche che coinvolgono 16 settori (tra questi energia, servizi amministrativi/servizi di condivisione dati amministrativi, servizi fiscali, giudiziari, amministrazione della giustizia, gestione dei diritti d'autore, affari civili, assistenza sociale, istruzione, sanità, commercio e finanza, gestione dei rischi, mercato azionario, finanza transfrontaliera).

Come risultato di questi massicci interventi, nel periodo 2021-26, il tasso di crescita annuo composto del mercato della Bct è previsto raggiunga il 73%, mentre entro il 2026 le dimensioni del mercato cinese dovrebbero essere pari a oltre 16.000 milioni di dollari statunitensi.³⁴

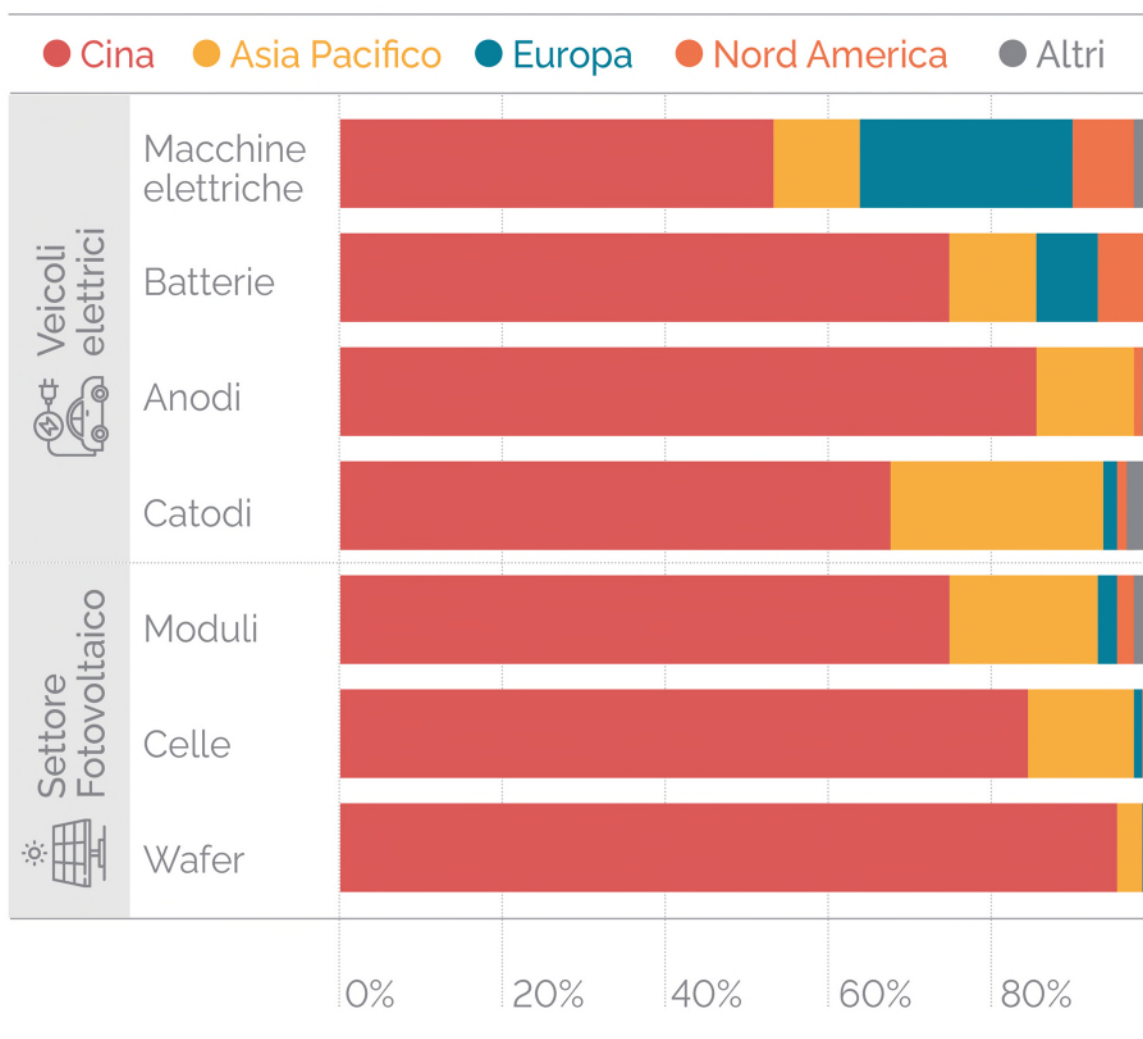
³¹ Istituto Cinese per le Strategie di Sviluppo dell'Intelligenza Artificiale di Nuova Generazione, "Rapporto sullo Sviluppo dell'Industria Tecnologica per l'Intelligenza Artificiale di Nuova Generazione in Cina nel 2023", 19 maggio 2023.

³² China Academy of Information and Communications Technology, Blockchain White Paper (2023), dicembre 2023.

³³ *Forbes Blockchain 50 2023*, *Forbes*, 7 febbraio 2023.

³⁴ Beijing Blockchain Application Association (2023); *Annual Report on Blockchain Development in China*, 2023.

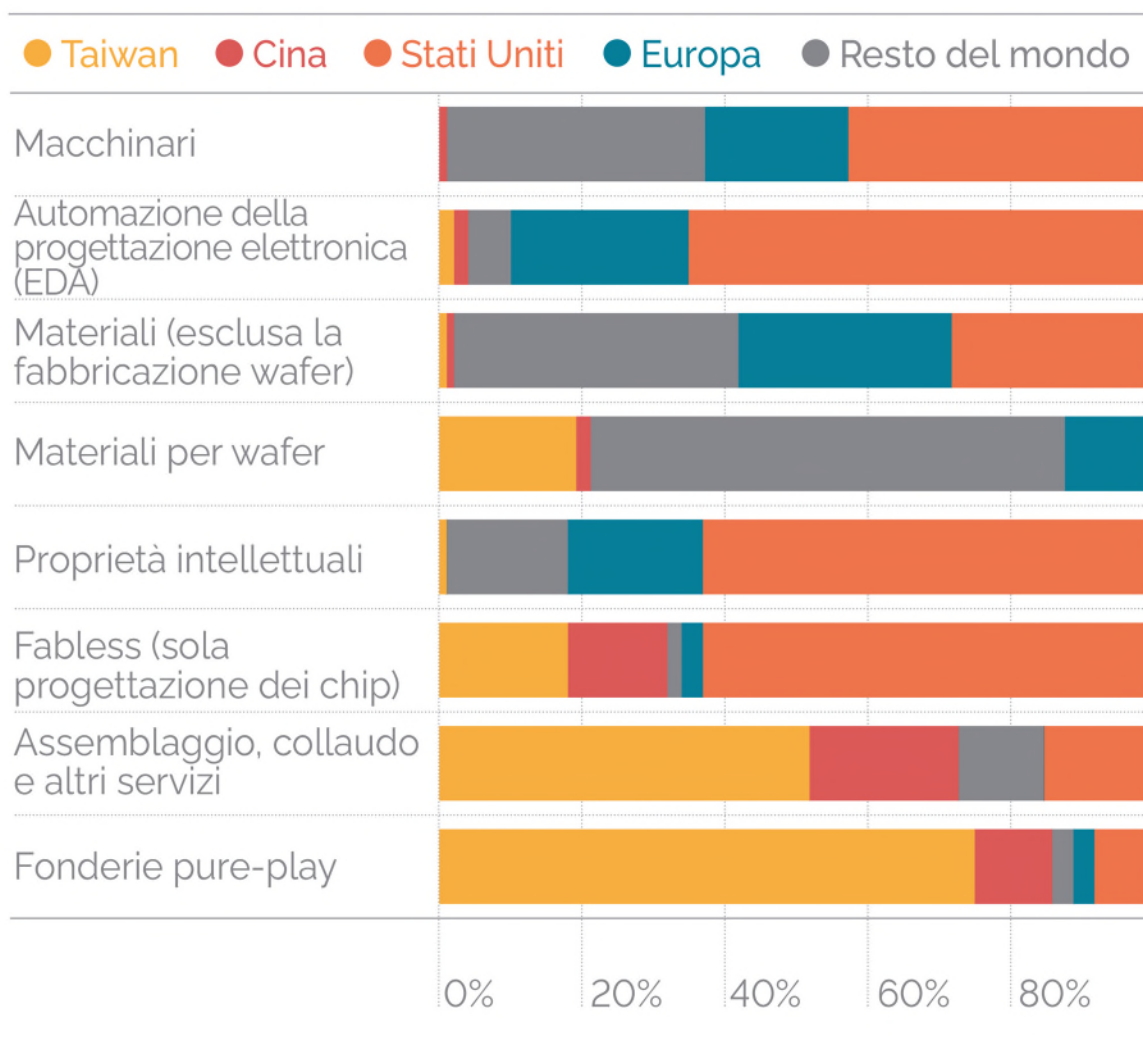
Fig.9 - Il dominio della Cina nei segmenti industriali chiave per la transizione verde



Fonte:
Agenzia internazionale dell'energia

ISPI

Fig.10 - Il dominio occidentale nei segmenti industriali chiave dei microchip



Fonte:
McKinsey & Company



5. RELAZIONI ITALIA-CINA

5.1 Cina-Italia: l'impatto del ritiro dal memorandum sui rapporti bilaterali

Guido Alberto Casanova

I mesi a cavallo tra la fine del 2023 e l'inizio dell'anno corrente sono stati un momento di transizione per i rapporti tra Cina e Italia. Benché non si sia trattato di un periodo turbolento, la finalizzazione della decisione italiana di ritirarsi dal memorandum sulla Belt and Road Initiative (Bri) ha segnato l'inizio di una nuova fase nelle relazioni bilaterali.

Contrariamente a quanto temuto, la stabilità e la prevedibilità sono rimaste due caratteristiche fondamentali nel rapporto tra Italia e Cina. Benché sia ancora presto per valutare l'impatto del ritiro italiano da memorandum, al momento non si registrano segnali di pressione economica da parte cinese. Allo stesso modo, le visite in Cina dei ministri italiani sono avvenute secondo le tempistiche programmate e gli esiti sono stati in linea con le aspettative. Tuttavia, alcuni elementi rimandano a un certo grado di volatilità come, ad esempio, l'attesa riguardo alla data della possibile visita in Cina del presidente della Repubblica Sergio Mattarella o i dati in calo sull'import italiano dalla Repubblica popolare.

Il mancato rinnovo del memorandum

La decisione del governo guidato dalla premier Giorgia Meloni sul ritiro dal memorandum è arrivata dopo lunghi preparativi politici, che hanno tenuto occupata la diplomazia italiana durante tutto il 2023.¹ I motivi del non rinnovo sono ben noti. Da un lato le aspettative di un ritorno economico (sia in termini commerciali che di investimenti) sulla base di un'intesa politica com'era il memorandum non sono state attese.² Dall'altro, invece, la partecipazione all'iniziativa cinese da parte dell'Italia (unico paese ad avervi aderito tra quelli del G7, nonché presidente di turno del gruppo per il 2024) era diventata politicamente molto scomoda nel contesto di un progressivo consolidamento e strutturazione della competizione geopolitica tra Stati Uniti e Cina.

A inizio dicembre il governo italiano ha quindi comunicato al suo corrispettivo cinese l'intenzione formale di voler abbandonare il memorandum, che salvo notifica tra le parti contraenti si sarebbe rinnovato automaticamente per altri 5 anni nel marzo dell'anno corrente. Il governo di Giorgia Meloni, la quale già durante la campagna elettorale del 2022 aveva espresso una preferenza in questo senso,³ aveva fino a fine dicembre per comunicare alla controparte la decisione di non rinnovare il memorandum. Le circostanze del ritiro però sono indicative dello stato dei rapporti tra Italia e Cina e per l'interpretazione della direzione in cui questi possano evolvere nel prossimo futuro.

¹ G. A. Casanova, "La questione del rinnovo del memorandum sulla Belt and Road Initiative", Commentary, ISPI, 13 ottobre 2023

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

³ "Meloni, non rinnoverei adesione a Belt and Road della Cina", ANSA, 23 settembre 2022

Il 3 dicembre i rappresentanti a Pechino del governo italiano hanno prodotto una nota sulla decisione di non rinnovare il memorandum che è stata consegnata alle autorità cinesi. Per evitare di trasformare l'uscita dalla Bri in un caso mediatico, con conseguenti ricadute negative in termini di relazioni pubbliche, la comunicazione è avvenuta senza che nessuno dei due governi rendesse pubblica la notizia del ritiro sui propri siti o canali ufficiali. L'informazione è quindi emersa solo con alcuni giorni di ritardo dopo la pubblicazione di un articolo da parte del Corriere della Sera.⁴ Secondo quanto rivelato dalle indiscrezioni raccolte dal giornale, il governo avrebbe anche tentato di sondare la possibilità di modificare i termini del memorandum, con l'intenzione di rivedere il meccanismo di rinnovo automatico in assenza di una esplicita disdetta. L'idea però non avrebbe incontrato il favore della controparte cinese, che avrebbe declinato la proposta italiana di capovolgere i termini e introdurre il ritiro automatico in assenza di esplicito rinnovo.

Stando così le cose, quindi, si è reso necessario procedere con una disdetta formale. La nota contenente la decisione sul ritiro dal memorandum, tuttavia, è stata accompagnata da una lettera ufficiale a firma del governo in cui Meloni si è impegnata a rilanciare il Partenariato strategico globale firmato nel 2004 dai due paesi. Il partenariato costituisce idealmente il nuovo quadro concettuale entro cui sviluppare i rapporti bilaterali dopo l'uscita dalla Bri e, come ripetuto ancora dall'ambasciatore cinese a Roma Jia Guide in una intervista di fine gennaio, ne continua in una certa misura lo spirito cooperativo.⁵ Il rilancio del partenariato che costituisce idealmente il nuovo quadro concettuale entro cui sviluppare i rapporti bilaterali dopo l'uscita dalla Bri, si pone in linea di continuità con le discussioni avvenute tra funzionari italiani e cinesi a inizio settembre in occasione della visita del ministro degli Esteri Antonio Tajani a Pechino.⁶ In definitiva, oltre al ritiro dal memorandum avvenuto in modo piuttosto sommesso, Meloni si è anche premurata di rendere sufficientemente chiaro che l'Italia considera nel proprio interesse mantenere rapporti reciprocamente vantaggiosi con la Cina, con un'attenzione particolare alla cooperazione economica.⁷

Da parte sua, la Cina sembra aver incassato il colpo d'immagine con relativa tranquillità. La grande cautela con cui il governo italiano ha gestito l'aspetto comunicativo del ritiro dalla Bri ha permesso alla Cina di non perdere la faccia proprio sulla sua principale iniziativa di cooperazione a livello globale. Ciononostante, in seguito alla pubblicazione della notizia del ritiro italiano, il portavoce del ministero degli Esteri cinese, Wang Wenbin, ha detto che la Cina "si oppone fermamente ai tentativi di denigrare o sabotare la cooperazione della Belt and Road o di attizzare il confronto tra blocchi e le divisioni".⁸ Senza menzionare esplicitamente l'Italia, il governo di Pechino ha ribadito quali siano le linee rosse a cui il governo italiano ha dovuto fare attenzione.

⁴ M. Galluzzo, "L'Italia è uscita dalla Via della Seta: la nota d'addio consegnata a Pechino", Corriere della Sera, 6 dicembre 2023.

⁵ "Ambasciatore Cina, rapporti con l'Italia guidati dal Partenariato globale", ANSA, 30 gennaio 2024.

⁶ G. Carrer, "No alla Via della Seta, sì al partenariato strategico", Formiche, 4 settembre 2023.

⁷ C. Balmer e A. Amante, "Meloni: Italy can improve trade with China after Belt and Road departure", Reuters, 7 dicembre 2023.

⁸ "Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on December 7, 2023", Ministero degli Affari Esteri della Rpc, 7 dicembre 2023.

La ripresa delle visite italiane

La già menzionata visita di inizio settembre compiuta da Tajani a Pechino ha poi aperto la strada a nuove missioni italiane in Cina. A seguirlo è stata la ministra del Turismo Daniela Santanché, che si è recata a Hong Kong, Macao e Shanghai a fine settembre per cercare di promuovere il turismo cinese in Italia dopo gli anni del Covid-19.⁹

Negli ultimi mesi però l'unica visita di alto profilo è stata quella della ministra dell'Università e della Ricerca Anna Maria Bernini, arrivata in Cina a fine novembre per partecipare alla dodicesima settimana Cina-Italia della Scienza, della Tecnologia e dell'Innovazione che quest'anno era dedicata al tema dello *smart manufacturing* e delle tecnologie applicate alle Olimpiadi invernali (le ultime si sono tenute nel 2022 a Pechino e le prossime saranno ospitate nel 2026 a Milano e Cortina d'Ampezzo).¹⁰ Si è trattato di un evento organizzato dal Ministero guidato da Bernini assieme all'omologo Ministero della Scienza e della Tecnologia cinese, preparato col fine di rilanciare il dialogo bilaterale come auspicato tra i due paesi dopo gli incontri di Tajani.¹¹

Sempre nell'ottica di sviluppare il Partenariato, in occasione della visita di Bernini è stato rinnovato il protocollo esecutivo tra il Ministero degli Esteri italiano e il Ministero della Scienza e della Tecnologia cinese per gli anni 2024-25. Il protocollo prevede il finanziamento di progetti di ricerca congiunti nel corso dei prossimi due anni (per i quali l'Italia si è impegnata a stanziare 1,4 milioni di euro) e si concentra su cinque campi in particolare: agricoltura e scienze dell'alimentazione, intelligenza artificiale applicata al patrimonio culturale, fisica e astrofisica, energia verde e biomedicina.¹²

Durante la visita, la ministra italiana ha incontrato il viceministro della Scienza e della Tecnologia Zhang Guangjun e il ministro dell'Educazione, Huai Jinpeng. Nei colloqui tenuti con le controparti cinesi, è stato riaffermato l'interesse a sostenere la cooperazione scientifica e universitaria in settori come il cambiamento climatico, le scienze polari, la biodiversità, la salute, il design urbano, le tecnologie per gli sport invernali, la salvaguardia dei mari e degli oceani.¹³ L'interesse ad approfondire la cooperazione universitaria si colloca nella scia di una collaborazione già ben consolidata tra atenei italiani e cinesi: nel decennio 2013-22 le co-pubblicazioni sono aumentate del 258% e sono stati firmati 716 accordi di collaborazione tra università italiane e cinesi.¹⁴

Dopo la visita di Bernini dovrebbe arrivare anche quella del presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che l'anno scorso si era discusso potesse arrivare già a inizio anno in occasione del 700° anniversario dalla morte di Marco Polo.¹⁵ La visita nel 2024 dovrebbe sancire la ripresa a pieno titolo dei rapporti italo-cinesi dopo gli anni della pandemia e riportare l'Italia in linea con gli altri

⁹ "Il Ministro del Turismo visita Shanghai", Consolato Generale d'Italia a Shanghai, 4 ottobre 2023.

¹⁰ "Italia-Cina: tutte le opportunità per università e ricerca. Bernini a Pechino", *Corriere della Sera*, 27 novembre 2023.

¹¹ "Settimana Cina-Italia della scienza, della tecnologia e dell'innovazione", Ministero dell'Università e della Ricerca, 27 novembre 2023.

¹² "Cina-Italia, Bernini inaugura la Settimana della scienza: focus sull'innovazione e sui nuovi fondi alla ricerca", *Agenzia Nova*, 28 novembre 2023.

¹³ "Conclusa la missione in Cina del Ministro Bernini: cooperazione scientifica fondamentale per sfide globali", Ambasciata d'Italia a Pechino, 30 novembre 2023.

¹⁴ G. Pompili, "La ministra Bernini vola in Cina, ma fare accordi con Pechino resta un problema", *Il Foglio*, 25 novembre 2023.

¹⁵ G. Carrer, "Italia-Cina. No alla Via della Seta, sì al partenariato strategico", *Formiche*, 4 settembre 2023.

paesi europei (Francia, Germania e Spagna in testa) i cui capi di governo durante l'anno scorso si sono recati personalmente a Pechino per riattivare le comunicazioni dirette.

Nella lettera di cordoglio inviata lo scorso settembre in occasione della morte di Giorgio Napolitano, il presidente cinese Xi Jinping ha scritto a Mattarella di essere pronto a collaborare per “promuovere uno sviluppo sano e stabile del partenariato strategico globale Cina-Italia in modo da avvantaggiare i due paesi e i loro popoli”.¹⁶ A oggi, tuttavia, non è ancora stata fissata una data ufficiale per la visita.

Un'altra visita che rimane tuttora in sospeso oltre alla missione di Mattarella, è quella di Meloni. Nel novembre 2022, durante il vertice del G20 tenutosi a Bali, Xi aveva esteso al capo del governo l'invito a recarsi in Cina.¹⁷ Sebbene inizialmente prevista per l'autunno dell'anno scorso,¹⁸ la visita non si è realizzata nel 2023 e ancora non è ancora stato reso noto se ci sia una data precisa in cui Meloni andrà a Pechino.

¹⁶ ["Xi tells Mattarella ready to boost China-Italy ties"](#), ANSA English, 26 settembre 2023.

¹⁷ ["Incontro bilaterale del Presidente Meloni con il Presidente della Repubblica Popolare Cinese, Xi Jinping"](#), Presidenza del Consiglio dei Ministri, 16 novembre 2022.

¹⁸ G. Pompili, ["Meloni, la Via della seta e una domanda: quando andrà a dirglielo a Xi?"](#), Il Foglio, 4 settembre 2023.

Fig.11 - Visite e incontri di personalità istituzionali italiane con le controparti cinesi



Fonte:
elaborazione ISPI

ISPI

La bilancia commerciale

Nel 2023 la bilancia commerciale tra Italia e Cina ha continuato a registrare un significativo squilibrio a favore degli esportatori cinesi. I dati disponibili dei primi 11 mesi dell'anno raccolti da Eurostat rilevano un export italiano verso la Repubblica popolare che ammonta a 17,7 miliardi di euro, mentre il flusso in senso contrario tocca i 44,6 miliardi, generando così un surplus negli scambi bilaterali di circa 26,9 miliardi di euro a vantaggio di Pechino.

La propensione della Cina all'export è un elemento consolidato del suo modello economico e negli ultimi due decenni l'Italia ha sempre registrato un import dal paese maggiore dell'export. Uno degli obiettivi che l'Italia persegue nelle relazioni con la Cina, infatti, è proprio il ribilanciamento del rapporto commerciale. Come detto, recentemente dall'ambasciatore a Pechino Massimo Ambrosetti, "c'è bisogno che l'interscambio sia meno a favore di Pechino e più equilibrato a favore

dell'Italia e abbiamo bisogno di investimenti qualificati per far quello che serve a far crescere l'economia italiana".¹⁹

Quanto emerge dalla visione – ancora parziale ma ormai quasi definitiva – dei dati Eurostat sul commercio nel 2023 è però che per la prima volta dal 2017 il cronico deficit commerciale italiano nei confronti della Cina potrebbe calare: se infatti nel 2022 questo dato ammontava a 41,5 miliardi di euro, nel 2023 è pressoché certo che, quando usciranno i dati relativi all'anno intero, il deficit italiano sarà più basso di quello dell'anno precedente.

Questa riduzione è frutto di due tendenze. Da un lato, l'export italiano verso la Cina è aumentato notevolmente nel corso dell'anno passato, tanto che già a inizio novembre 2023 era stato raggiunto il livello complessivo delle esportazioni totalizzate nei 12 mesi del 2022. Il settore che ha fatto da traino nei primi tre trimestri dell'anno passato è stato quello farmaceutico, che è cresciuto quasi del 400% secondo i dati dell'Istat. Tuttavia, a ridurre lo scarto tra i due paesi è stato soprattutto il forte calo delle esportazioni cinesi verso l'Italia, passate da 57,9 miliardi di euro nel 2022 a 44,6 miliardi nei primi 11 mesi del 2023. Secondo l'Istat, infatti, nei primi tre trimestri del 2023 l'import dalla Cina ha subito contrazioni superiori al 20% in alcuni dei più importanti settori commerciali come il tessile, la chimica, la metallurgia e i macchinari. I dati Eurostat disponibili per ognuno dei mesi dell'anno scorso riportano un valore dell'export cinese verso l'Italia più basso di quello registrato nello stesso mese dell'anno precedente, con una flessione media del -18,1% e un'oscillazione mensile tra il -3,2% e il -35,2%. Anche tenendo conto dell'alta inflazione registrata nel 2022 e calcolando i flussi commerciali in volumi, la flessione media dell'export italiano verso la Cina nei primi 11 mesi del 2023 è stata del -7,5% rispetto ai corrispettivi mesi dell'anno precedente.

Il calo dell'export cinese verso l'Italia, più che a motivazioni politiche, sembra essere legato alla difficile congiuntura economica cinese poiché i primi segnali della contrazione sono cominciati a fine 2022, in concomitanza con le difficoltà mostrate dall'economia cinese.

Il ramoscello d'ulivo dei visti

Di grande rilevanza politica è infine la decisione del governo cinese, annunciata a fine novembre, che permette ai cittadini italiani in possesso di regolare passaporto di entrare nella Repubblica popolare senza bisogno previo di un visto. A partire dal 1° dicembre e fino al prossimo 30 novembre la Cina concederà un ingresso della durata di 15 giorni ai cittadini italiani che desiderino visitare il paese per motivi d'affari, turistici, familiari o semplicemente perché in transito. L'esenzione non coinvolge solo l'Italia ma è stata prevista anche per i cittadini di Francia, Germania, Spagna, Paesi Bassi e Malesia.²⁰ Durante l'annuncio di questa nuova politica, la portavoce del Ministero degli Esteri cinese, Mao Ning, ha detto che il cambiamento intende facilitare “uno sviluppo di alta qualità e un'apertura di alto livello” per la Cina.²¹

Si tratta di una misura unilaterale, che riguarda solamente i cittadini dei sei paesi menzionati sopra, ma che non si applica specularmente anche ai cittadini cinesi in viaggio verso gli stessi. Per il

¹⁹ "Amb. Ambrosetti, grande positività nei rapporti con la Cina", *ANSA*, 19 dicembre 2023.

²⁰ P. Zhang, "China to allow citizens of 6 nations visa-free entry to country for up to 15 days", *South China Morning Post (SCMP)*, 24 novembre 2023.

²¹ "Foreign Ministry Spokesperson Mao Ning's Regular Press Conference", Ministero degli Affari Esteri della Rpc, 24 novembre 2024.

momento, anche secondo le dichiarazioni del governo, l'apertura ai cittadini italiani è parte di un progetto sperimentale per tornare ad attirare turisti e aiutare un segmento dell'economia cinese che anche dopo la riapertura post-Covid a inizio 2023 ha sofferto molto per la mancanza di arrivi dall'estero. Ciononostante, la decisione cinese va interpretata anche come un'espressione di buona volontà da parte cinese per migliorare i rapporti e come un invito teso agli imprenditori italiani: se le attuali esenzioni saranno estese oltre novembre è una questione che solo lo sviluppo dei rapporti bilaterali nei prossimi mesi potrà determinare.

Conclusioni

Il ritiro dal memorandum sulla Bri è stato per l'Italia una sfida diplomatica di altissimo livello, la cui buona riuscita nonostante le intenzioni espresse dal governo non era affatto scontata. Il lavoro diplomatico dell'anno scorso ha permesso un'uscita morbida e senza grandi contraccolpi economici per le imprese italiane. La chiave di questo successo sembra essere stata la buona gestione delle ricadute in termini di immagine pubblica, a cui è stata fatta attenzione anche dal punto di vista dell'inquadramento istituzionale: il rilancio del Partenariato strategico globale come alternativa alla Bri fornisce infatti una cornice concettuale di alto livello entro cui sviluppare i rapporti tra Cina e Italia dopo il ritiro dal memorandum. In quest'ottica è stata rilanciata anche la cooperazione scientifica e universitaria tra i due paesi, ed è probabile che altre iniziative possano seguire nel corso dei prossimi mesi e anni. L'interrogativo ora è quello di determinare a quale livello avverranno i prossimi scambi, in attesa delle ufficializzazioni delle visite in Cina di Mattarella e Meloni.

Sotto il profilo commerciale invece i rapporti si sono leggermente riequilibrati durante l'anno scorso con la sensibile riduzione del deficit commerciale. È probabile che nel prossimo futuro una parte degli sforzi diplomatici italiani a Pechino si focalizzeranno sul rafforzamento di questo risultato, possibilmente per cercare di alzare il livello dell'export italiano verso la Cina. Un veicolo attraverso cui questi sforzi potrebbero compiersi è l'azione diplomatica europea, che negli ultimi mesi ha premuto molto per migliorare la reciprocità dell'accesso al mercato cinese. La Repubblica popolare ha anche dato cenni di disponibilità politica nei confronti dell'Italia, come osservato con l'esenzione unilaterale di un anno dal bisogno di richiedere un visto per i cittadini italiani intenzionati a recarsi in Cina. Riannodare il dialogo politico in questo momento presenta quindi evidenti opportunità per il governo.

Calendario dei principali appuntamenti internazionali

Febbraio

- 2 febbraio: EU-Indo-Pacific Ministerial Forum a Bruxelles
- 2 febbraio: Incontro ministeriale tra Asean e UE a Bruxelles
- 8 febbraio: Elezioni parlamentari in Pakistan
- 14 febbraio: Elezioni parlamentari in Indonesia

Marzo

- 4-6 marzo: Summit in occasione del 50esimo anniversario delle relazioni Australia-Asean a Melbourne
- 4-5 marzo: Apertura delle “Due sessioni” in Cina, ossia delle sedute plenarie annuali concomitanti dell’Assemblea del popolo cinese e della Conferenza politica consultiva del popolo cinese
- Marzo (data da definire): Summit for Democracy a Seoul

Aprile-Maggio

- Data da definire: Elezioni generali in India

Aprile

- 10 aprile: Elezioni legislative in Corea del Sud

Maggio

- 20 maggio: Inaugurazione del nuovo presidente di Taiwan

Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-6706.3666
Email: affari.internazionali@senato.it

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