

MARA CAIRA

**LA CINA POTENZA GLOBALE
E POTENZA REGIONALE**

01/2008



Associazione Universitaria di Studi Europei
ECSA-Italy

ISBN 978-88-903378-0-2

Copyright © 2008 by Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE), Genova. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d’Autore.

SOMMARIO

1. <i>La Cina potenza globale</i>	p.	4
2. <i>La Cina potenza regionale</i>	»	7
3. <i>Strutture multilaterali regionali cui la Cina aderisce</i>	»	14

MARA CAIRA*

LA CINA POTENZA GLOBALE E POTENZA REGIONALE**

1. *La Cina potenza globale*

Il ruolo di grande potenza, in cui la Cina si trova proiettata non solo in conseguenza della propria crescita economica già realizzata, ma anche in considerazione del potenziale non ancora esaurito, rappresenta agli occhi dei cinesi, classe politica, intellettuali e comuni cittadini, un esito storico ineluttabile. La Cina è già stata una grande potenza, la maggiore del globo, fino al XVI secolo o ancora fino a tutto il Settecento¹. A tale preminenza era poi seguita una fase discendente, e dalla fine del XVIII secolo per la Cina si era avviato un declino progressivo, che la maggior parte degli storici oggi spiega ricorrendo al concetto di “high level equilibrium trap” elaborato da Mark Elvin. La crisi fu poi accelerata a partire dalla metà dell'Ottocento a causa della penetrazione delle potenze occidentali e divenne infine irreversibile e irresolubile con gli strumenti secolari del sistema.

Riconquistata la sovranità e l'indipendenza come statonazione con la fondazione della Repubblica Popolare, alla Cina spetta di diritto, in ragione della propria storia, del va-

* Università IULM di Milano.

** Lezione tenuta all'Università degli Studi di Genova nel marzo 2006.

¹ Si confrontino le tesi di M. Elvin, *The Pattern of the Chinese Past*, Stanford, Stanford UP, 1973 e A.G. Frank, *ReOrient: Global Economy in the Asian Age*, Berkeley-Los Angeles, California UP, 1998.

lore e continuità della propria civiltà, riacquistare una posizione di parità a fianco delle grandi potenze.

La crescita economica ha dunque ormai collocato la Cina a livello di potenza globale. A partire dal 1979, il paese ha conosciuto uno sviluppo 3 - 4 volte più rapido di quello realizzato dalle economie occidentali, mentre il volume del suo commercio con l'estero è aumentato di circa venti volte. La Cina ha accumulato consistenti riserve valutarie, è il maggiore recettore di investimenti esteri diretti e investe fortemente all'estero; dalla metà degli anni Novanta è il secondo maggiore acquirente straniero di Buoni del Tesoro statunitensi. La crescita economica cinese incide a livello mondiale sulla domanda – e sui prezzi – delle materie prime, sul consumo energetico, sugli equilibri ambientali, sul problema globale dello sviluppo sostenibile. Questi fattori, unitamente all'incremento, benché ancora limitato, della forza militare, alle dimensioni territoriali e demografiche, determinano la posizione di potenza globale della Cina.

Nondimeno, tale attuale ruolo richiede di essere definito e di essere interpretato².

La Cina è nuovamente investita da una accelerazione storica, come lo è stata durante tutto il Novecento: essa si deve condurre come grande potenza mentre all'interno persistono forti squilibri economici e sociali, e all'esterno ancora non è del tutto risolto il problema della sua piena sovranità e dello status internazionale, specialmente poiché rimane aperta la questione taiwanese.

Durante gli anni Novanta del secolo scorso la Cina si è infatti impegnata, più che nella costruzione di una fisionomia di potenza, nella ricerca del riconoscimento di uno status, fondato sulla accettazione delle proprie aspettative da parte delle potenze internazionali, sulla propria partecipazione alle istituzioni internazionali, sul riconoscimento e il rispetto della sovranità.

² Un'interessante trattazione della definizione e interpretazione del ruolo di potenza, fondata su un'ampia analisi della letteratura accademica cinese, si può trovare in J.P. Cabestan e B. Vermander, *La Chine en quête de ses frontières*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2005.

Successivamente l'ascesa della Cina, intesa nel senso proprio del termine cinese che viene applicato a questo fenomeno (*jueqi*, cioè salire rapidamente fino a toccare un picco), e la sua integrazione nelle strutture internazionali (ad esempio il WTO), se da un lato contribuivano a soddisfare questa aspettativa di riconoscimento, dall'altro imponevano alla Cina di pensare e strutturare il proprio ruolo.

Il profilo di potenza globale che essa dichiara di voler costruire è improntato a equilibrio e moderazione, ed è teorizzato nella formula, enunciata nel 2003 durante il Forum di Boao³, della "ascesa pacifica". Con tale principio, che dovrà sostenere la condotta internazionale cinese per gli anni a venire, la Cina dichiara di assumere la propria dimensione di potenza adeguandosi a un processo storico ineluttabile, ma intende al tempo stesso rassicurare sul fatto di non nutrire ambizioni egemoniche e di voler mantenere l'ordine internazionale esistente. Inoltre, la formula riassume e ribadisce i principi che guidano l'azione e la strategia cinesi nei rapporti con le altre potenze: evitare le tensioni piuttosto che alimentarle, e creare rapporti di cooperazione.

Il mondo che la Cina desidera costruire è una configurazione multipolare, nella quale i diversi stati agiscano in posizione di parità e di reciproco rispetto, promuovendo il reciproco vantaggio, ricercando il consenso e tollerando le rispettive differenze.

Rifiutando la logica dei blocchi e del sistema delle alleanze – comunque dirette verso un terzo attore – essa preferisce coinvolgere, impegnare le altre potenze nella costruzione di relazioni, ricercando un ordine non di "allineamento" ma di "collegamento", del quale si fa promotrice e nel quale essa potrà un giorno occupare un posto centrale, ma non di vertice⁴.

³ Dettagli consultando il sito <http://www.boaforum.org>.

⁴ Questo ordine rievoca facilmente l'antico schema sinocentrico delle relazioni estere, nel quale la Cina occupava la posizione centrale, e il mondo esterno risultava organizzato in quadrati concentrici su cui si esercitava l'influenza "culturale" cinese, progressivamente indebolendosi via via che si procedeva verso i più esterni. Si veda un'opera classica, J.K.

Il modello di relazioni fra potenze che la Cina propone in opposizione alla logica dei blocchi è il partenariato, formula che aggiunge ai principi esposti un significato di responsabilità globale, e rappresenta inoltre un aggiornamento dei Cinque Principi di Coesistenza pacifica, adattandoli a un contesto in cui la Cina è ormai una grande potenza fra le altre e persegue i propri interessi in un mondo multipolare⁵.

Nel nuovo secolo, la Cina sviluppa l'intensa attività diplomatica già avviata nel decennio precedente, che la porta a creare rapporti di cooperazione in America Latina, in Europa, in Africa, mostrando di essere una potenza cooperativa e rispettosa dello *statu quo*.

Questi stessi principi e obiettivi sono stati posti al centro delle relazioni che la Cina intesse con i paesi della regione dell'Asia-Pacifico. Alcune condizioni storiche e geopolitiche permettono alla Cina di realizzare qui la visione cooperativa delle relazioni internazionali.

È in quest'area che la Cina può sperimentare quello che, con il partenariato, è l'altro grande asse della sua politica estera: un ruolo stabilizzatore più attivo nel contesto regionale.

2. La Cina potenza regionale

Il coinvolgimento politico della Repubblica Popolare Cinese nella regione dell'Asia-Pacifico emerge come dato relativamente recente. Non dobbiamo tuttavia dimenticare che la Cina era stata sino alla fine del XIX secolo la maggiore potenza in questa area, e che in essa aveva esercitato, nei

Fairbank, *The Chinese World Order. Traditional China's Foreign Relations*, Cambridge (Mass.), Harvard UP, 1968.

⁵ Esiste una gerarchia di sei diversi rapporti di partenariato che la Cina ha costruito dalla seconda metà degli anni Novanta con le maggiori potenze e con le organizzazioni regionali. V.J. Cheng Y.S. and Zhang Wangkun, *Patterns and Dynamics of China's International Strategic Behavior*, in Zhao Suisheng (edited by), *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*, Armonk (NY)-London, Sharpe, 2004, pp. 179-206.

secoli, un'influenza anche più significativa di quella derivante da una superiorità economica.

La cultura, il modello politico e istituzionale, la stessa scrittura cinese si erano diffusi negli stati asiatici orientali, assegnando alla Cina un ruolo particolare di centralità, definito oggi come "culturalismo". Questo *status* trovava una codificazione di carattere politico nel sistema tributario che collegava i diversi paesi (quali Vietnam, Corea, Laos, Birmania, ...) al paese di centro⁶, e che può essere assimilato a una struttura *regionale*.

La specificità asiatica, e il ruolo che al suo interno la Cina può ricoprire in forza dell'eredità storica, costituiscono per i dirigenti cinesi, e anche agli occhi del mondo, una consapevolezza non recente. Essa si è manifestata, dopo la fondazione della Repubblica Popolare Cinese (RPC), ad esempio, in occasione della Conferenza di Bandung (1955), dove Zhou Enlai⁷ trovò modo di sottolineare nei suoi interventi la peculiarità della condizione asiatica all'interno dell'ampio gruppo dei paesi che uscivano, o lottavano per uscire, dalla condizione di dominazione e arretratezza, e la comunanza di storia e di destini che univa la Cina a quei paesi, facendo vibrare corde che prefiguravano per essa un ruolo unico, e distinto nella circostanza da quello dell'Unione Sovietica.

Ciò avveniva, dobbiamo ricordare, in una fase storica e in un contesto in cui la Cina si trovava in condizioni di isolamento rispetto al mondo occidentale – a seguito della guerra di Corea e delle conseguenti sanzioni subite – e si inquadra nello sforzo di segnalare la propria differenza e specificità nei confronti dell'URSS.

Lo scenario regionale era tuttavia destinato ad assumere un ruolo ridotto, nella visione strategica della Cina, durante la Guerra Fredda. Lo scontro fra le due superpotenze im-

⁶ È noto che i Cinesi denominano il proprio stato *Zhong Guo*, cioè paese che sta al centro, dove la centralità deve intendersi riferita a un'area di "irradiamento" del modello politico-culturale elaborato dal popolo Han.

⁷ A quel tempo Primo ministro e ministro degli Esteri del Governo cinese.

poneva alla Cina di considerare anche i rapporti con le aree circostanti in funzione del posizionamento che essa di volta in volta poteva assumere nell'ambito di una configurazione bipolare.

La rottura del bipolarismo, la ripresa di un dialogo con gli USA nell'estate 1971, e il riconoscimento internazionale raggiunto dalla Cina con la sua ammissione all'ONU nell'ottobre dello stesso anno, configuravano la possibilità di una politica estera nella quale anche un ruolo asiatico della Cina potesse essere pensato e costruito in maniera indipendente.

Tuttavia, per vedere realizzarsi questa svolta sarà necessario attendere l'ufficializzazione dei rapporti diplomatici con gli USA (gennaio 1979) e la normalizzazione dei rapporti con il Giappone nel 1978.

Nel corso degli anni Ottanta la Cina ha rivolto l'impegno diplomatico a costruire intorno a sé un contesto di stabilità e a consolidare la propria sicurezza nazionale in primo luogo attraverso la soluzione di questioni relative ai confini.

Da un lato numerose questioni di frontiera costituivano l'eredità dei trattati ineguali o iniqui imposti alla Cina al tempo della dominazione imperialista. Dall'altro lato, molti conflitti e problemi di equilibrio regionale erano alimentati dal conflitto sino-sovietico, oltre che da equilibri locali instabili o in fase di definizione. Per questo motivo il riavvicinamento fra Cina e URSS, a sua volta reso possibile solo dall'esistenza di buone relazioni fra Cina e USA, portò con sé come conseguenza una ridefinizione dei rapporti fra stati in Asia-Pacifico.

È dunque attraverso il riequilibrio triangolare che si apre la via al riassetto della regione⁸.

Ripercorriamo brevemente l'opera di diplomazia che ha condotto la Cina a porre su basi nuove i rapporti con i paesi

⁸ Ricordiamo sinteticamente il viaggio del Presidente americano Nixon a Pechino nel febbraio 1972, la ripresa di relazioni diplomatiche ufficiali fra i due paesi nel gennaio 1979; e la graduale riconciliazione con l'URSS, segnata dal trattato commerciale nel 1985 e dal viaggio di Gorbacëv a Pechino nel maggio 1989.

vicini, risolvendo o avviando verso una risoluzione realisticamente possibile i residui dell'epoca imperialista.

A Settentrione, la Cina sottoscrive nel 1988 con la Mongolia il trattato di definizione dei confini; e sviluppa le relazioni economiche con la Corea del Sud, giungendo poi nel 1992 a stringere con essa relazioni formali.

In Asia Sud-Orientale e Meridionale, dove emergono nuovi poli economici, la Cina tende a intensificare i contatti bilaterali, riavvicinandosi agli stati dell'ASEAN⁹ fin dal 1978, mentre viene meno il suo appoggio ai movimenti comunisti locali: migliorano così le relazioni economiche e anche politiche con la Thailandia. Nel 1985 vengono riaperti gli scambi commerciali con l'Indonesia, con la quale nel 1990 vengono anche riannodate le relazioni diplomatiche sospese nel 1967, e nell'ottobre 1990 vengono normalizzati i rapporti con Singapore.

Sempre alla fine degli anni Ottanta prende forma una fase di riappacificazione con il Vietnam che condurrà alla normalizzazione dei rapporti (1991). Un decennio di confronto aperto si conclude con la riapertura delle frontiere (dicembre 1988) e la ripresa dei commerci, subito seguite da visite ad alto livello e dall'avvio di negoziati volti a definire i problemi relativi alle frontiere. I problemi territoriali ancora esistenti fra i due paesi verranno in parte risolti nel 1999 con il Trattato sino-vietnamita sulla linea di confine terrestre e nel 2004 con l'accordo sulla linea di demarcazione nel Golfo di Beibu¹⁰, mentre sul piano politico e della cooperazione la normalizzazione si concretizzerà più tardi con la firma, nel 2000, del "Trattato di amicizia, buon vicinato e durevole stabilità", e nel 2002 di un accordo quadro inteso ad approfondire ulteriormente i legami.

Il riavvicinamento con l'India è segnato da un accordo per riaprire i negoziati sulle frontiere, dalla rinnovata visita

⁹ L'ASEAN fu istituito nel 1967 da 5 membri: Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore, Thailandia, cui in seguito si aggiunsero Brunei Darussalam (1984), Vietnam (1995), Laos e Myanmar (ex Birmania) nel 1997, Cambogia (1999).

¹⁰ Rimane da risolvere il contenzioso sulle isole Spratley e Parcelso nel Mar Cinese Meridionale.

nel 1988 di un capo di governo indiano (Rajiv Gandhi; la precedente visita allo stesso livello risaliva al 1954), e dal fiorire di una cooperazione in molti settori, anche tecnologico. Ulteriori passi significativi verranno poi compiuti nel 2003 con la firma di una “Dichiarazione congiunta sulla Cooperazione”, e nell’aprile 2005, quando, durante la visita del Primo ministro Wen Jiabao a Delhi, sono concordati i principi guida per la soluzione dei contenziosi di frontiera.

Verso i paesi limitrofi la Cina cerca soprattutto di sviluppare le relazioni commerciali, e la cooperazione (a volte istituzionalizzata in strutture multilaterali), considerate dalla Cina il modo migliore per creare rapporti stabili.

Queste iniziative diplomatico-economiche tese a stabilizzare le zone limitrofe, nel linguaggio e nella concezione cinese tradizionali, si definiscono “pacificare i confini” e hanno rappresentato storicamente una rete di interdipendenza sufficientemente solida e duratura.

Rimane aperto il problema di Taiwan, che per la Repubblica Popolare Cinese rappresenta un problema di integrità territoriale (in quanto la riunificazione del territorio nazionale non è stata completata alla fine della guerra contro il Guomindang), un problema di sovranità imperfetta e un problema di sicurezza, perché l’indipendenza di fatto della Repubblica di Taiwan mette in discussione lo statuto di grande potenza della Repubblica Popolare, mentre ogni appoggio accordato all’isola rappresenta una manifestazione della volontà di contenere la Cina.

I rapporti con Taiwan richiederebbero di essere affrontati nello specifico, poiché rivestono un peso e una dimensione che trascendono la sfera regionale.

Il paese dell’area con cui la Cina negli ultimi tempi ha incontrato le maggiori difficoltà e i maggiori contrasti è il Giappone, malgrado il Trattato di Pace e Amicizia, firmato nel 1978 a conclusione di un processo di normalizzazione dei rapporti durato alcuni anni.

La contrapposizione fra Cina e Giappone ha origini risalenti al XIX secolo, quando il Giappone realizzò con successo la modernizzazione delle istituzioni e dell’economia che lo trasformarono in un paese forte e prospero; mentre

la Cina perseguiva lo stesso obiettivo con difficoltà e risultati limitati.

Inoltre, grazie a questo sforzo riformatore il Giappone riuscì a mantenere sovranità e integrità territoriale, mentre la Cina veniva “spezzettata” senza riuscire a opporre alcuna resistenza efficace alla penetrazione imperialista, e ridotta nella condizione di semicolonìa.

La politica imperialista del Giappone nei confronti della Cina nei primi decenni del secolo scorso, l'aggressione militare e l'occupazione negli Anni Trenta, hanno rappresentato la manifestazione estrema di un antagonismo ancora oggi non sopito, nonostante l'interdipendenza economica.

A quelle esperienze storiche drammatiche risalgono i contrapposti stereotipi - ancora oggi vigenti e fonte frequente di manifestazioni di violenza -, del giapponese ostile e persino brutale, che in modi diversi oltraggia la dignità cinese, e specularmente del cinese inaffidabile.

L'interdipendenza economica, che gli analisti spesso evocano come elemento foriero di stabilità nelle relazioni, è perciò diventata talvolta un fattore di crisi fra i due paesi: i Giapponesi sono preoccupati dal diverso tasso di crescita e dagli investimenti diretti verso la Cina, mentre dall'altro lato si teme che i crediti e gli investimenti con cui il Giappone ha contribuito allo sviluppo economico della Cina si affievoliscano.

Le relazioni sino-giapponesi sono state contrassegnate nell'ultimo decennio da frizioni in ogni settore, economico, culturale, di sicurezza¹¹, tanto da lasciar ritenere di assistere a una “corsa” fra le due Potenze per conquistare una posizione di leadership nella regione¹².

¹¹ Ricorderemo i testi scolastici revisionisti che tendono a diminuire le responsabilità dell'aggressione espansionistica giapponese durante la guerra per la Grande Asia (1930-1945), le visite del Primo ministro giapponese al tempio Yasukuni, dove vengono onorate le anime di alcuni criminali della guerra di occupazione della Cina, la controversia sul possesso delle isole Senkaku/Diaoyutai.

¹² Lo stato dei rapporti fra i due paesi può essere sintetizzato in maniera abbastanza felice come “crescita di competizione bilaterale alimentata da due identità nazionali e nazionalismi in conflitto”. Cfr. M. Mochi-

Probabilmente la storia più che l'analisi strategica riesce a fornire una chiave di lettura della situazione. Diversi infatti appaiono i rapporti con i paesi con cui la Cina ha intessuto storicamente legami di impronta confuciana, cioè inseriti in uno schema in cui la Cina offriva protezione in cambio del riconoscimento del suo ruolo equilibratore e preminente.

Una possibilità di superare le tensioni viene indicata, nei circoli accademici cinesi, in una ipotesi di integrazione economica su modello europeo, che dovrebbe contribuire a migliorare anche le relazioni politiche. Tuttavia la Cina attende dal Giappone un ripensamento critico e una rielaborazione profonda del proprio passato, come è stato in Europa per la Germania, e vede inoltre nel Giappone una sentinella degli Stati Uniti nel Pacifico.

Si può tuttavia condividere l'idea che sarebbe positivo inserire l'interazione sino-giapponese in un contesto di processi e istituzioni regionali multilaterali, poiché gli interessi prevalenti di tutti gli attori regionali sono di mantenere equilibrio e stabilità nell'area.

Il processo di coinvolgimento regionale avviato negli anni Ottanta non si sviluppò in modo semplice e lineare all'interno della Cina.

Da un lato il radicamento della politica delle riforme economiche rendeva opportuna la scelta di un maggiore coinvolgimento nella non facile area, per poter contare su un contesto geopolitico pacifico in una fase di riforme tanto profonde come quelle che si annunciavano. Dall'altro lato, tuttavia, una parte della dirigenza cinese temeva i rischi dell'interdipendenza economica.

Nel decennio successivo, invece, non soltanto lo sviluppo economico ha reso ormai inevitabili gli scambi commerciali con i paesi circostanti, ma anche se ne apprezzano gradualmente i benefici.

zuki, *China-Japan Relations. Downward Spiral or a New Equilibrium*, in D. Shambaugh (edited by), *Power Shift. China and Asia's New Dynamics*, Berkeley-Los Angeles-London, California UP, 2005, p. 138.

Parallelamente, gli altri paesi hanno dovuto cominciare a tenere conto degli interessi e delle priorità della Cina, e a valutare l'eventualità di una sua leadership regionale.

Gli anni Novanta imprimono dunque un'accelerazione. Non soltanto in questo decennio la Cina ha progressivamente sviluppato i propri rapporti bilaterali con i paesi dell'area e sempre più ha perseguito il coinvolgimento nelle organizzazioni multilaterali regionali, ma anche ha dimostrato di essere un fattore di stabilità ed equilibrio in Asia-Pacifico.

Si è trattato di un processo di evoluzione e maturazione della percezione cinese delle strutture regionali. La Cina ha gradualmente compreso che esse non costituivano uno strumento di contenimento manovrato dagli Stati Uniti, ma potevano anzi rappresentare una fonte di sicurezza fondata sulla cooperazione. La periferia orientale è oggi sostanzialmente percepita come pacifica e priva di elementi di minaccia per la Cina, con le eccezioni dell'irrisolta questione di Taiwan e della politica di sviluppo nucleare della Corea del Nord. Un fattore importante nel favorire questo mutamento di prospettiva fu l'atteggiamento dei paesi dell'area rispetto agli avvenimenti di piazza Tian'anmen del giugno 1989. A differenza delle nazioni occidentali che condannarono la repressione imponendo inoltre alla Cina una serie di sanzioni, le nazioni del Sud-Est asiatico non espressero nessuna valutazione, o definirono gli avvenimenti come "questione interna" (Thailandia e Myanmar), e per parte sua la Corea del Sud utilizzò toni meno drastici nel deplorarli.

Nel 2002 il XVI Congresso del Partito Comunista Cinese ha ribadito l'importanza dei paesi limitrofi, ai quali deve essere rivolta un'attenzione privilegiata, nella convinzione che la capacità di svolgere un ruolo responsabile e stabilizzatore varrà alla Cina il riconoscimento di grande potenza capace di assumere un ruolo mondiale.

3. Strutture multilaterali regionali cui la Cina aderisce

Per tutto il corso degli anni Ottanta e in una certa misura anche nel decennio seguente la Cina ha continuato a mostrare grande cautela rispetto all'adesione alle strutture multilaterali esistenti in Asia-Pacifico. Le ragioni stanno ancora una volta nella difesa della sicurezza e degli interessi nazionali: la Cina teme che all'interno di queste strutture possano consolidarsi fra gli altri partner convergenze o accordi suscettibili di condurre a un isolamento lesivo dei suoi interessi ("accerchiamento diplomatico"). Perciò la Cina preferisce di gran lunga le relazioni bilaterali, più controllabili.

Tuttavia, abbiamo detto, con il consolidarsi delle riforme e dei successi economici, la Cina comincia a temere in misura minore i rischi dell'interdipendenza economica, ad apprezzarne anzi sempre di più i benefici, e di conseguenza aderisce alle strutture in cui le relazioni economiche (non politiche) sono dominanti.

Dal 1991 entra nell'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), i cui membri sono le economie, e non gli Stati. Insieme alla Cina, come previsto dal Forum nel maggio 1990, entrano anche Hong Kong e Taiwan (sotto il nome di *Chinese Taipei* e rappresentata da un ministro responsabile di un dicastero economico¹³) e per la prima volta queste tre entità si incontrano in un quadro multilaterale.

Si rende attiva nel promuovere altre iniziative di cooperazione economica a carattere regionale multilaterale, quali l'Iniziativa di Kunming (che dal 1999 coinvolge India, Myanmar, Bangladesh, Cina Sud-Occidentale) e il Programma del Grande Mekong, avviato nel 1992 con Laos, Myanmar, Thailandia, Cambogia, Vietnam.

Nel 1994 la RPC è presente alla prima riunione del Forum regionale dell'ASEAN (ASEAN Regional Forum,

¹³ Il compromesso raggiunto prevede che i rappresentanti di Taiwan non possano essere né il Presidente della Repubblica, né il Primo ministro, né il ministro degli Affari Esteri, perché ciò equivarrebbe ad attribuire alla partecipazione di Taipei un livello che la Repubblica Popolare Cinese non è disposta a riconoscere.

ARF) prima struttura multilaterale non economica cui essa partecipa e di cui diviene Full Dialogue Partner nel 1996.

Gli analisti indicano tre ragioni per cui la Cina aderisce a una struttura multilaterale rivolta alla sicurezza: convincere i paesi dell'area delle proprie intenzioni pacifiche, fare corpo con l'ASEAN per resistere alle pressioni americane sui diritti dell'uomo, non essere esclusa da questo processo, pur essendo consapevole che esso è diretto anche al suo stesso "contenimento"¹⁴.

Tuttavia anche in questo quadro agirà con il consueto gradualismo e con grande prudenza, sottolineando fin dall'inizio che il Forum deve fondarsi su interessi e bisogni comuni, e respingendo il principio di creare gruppi di discussione su questioni territoriali. Durante tutto l'ultimo decennio del secolo scorso, la RPC ha mantenuto fermo il principio di ancorare il processo ARF al livello consultivo, al metodo delle procedure consensuali e all'approfondimento delle attività di cooperazione, rinviando a una fase successiva un'evoluzione verso la diplomazia preventiva.

Diversa appare la situazione attuale, in cui la Cina partecipa a numerose arene di dialogo.

Dagli anni Novanta la Cina ha potuto sperimentare nei paesi della regione un'atmosfera positiva rispetto all'accoglimento di aspettative fondamentali che essa rivolge tanto al contesto prossimo quanto all'ambito internazionale: non ingerenza in questioni che la Cina giudica di politica nazionale (sulle quali invece le democrazie occidentali reagiscono esprimendo disapprovazione e applicando misure), sensibilità o attenzione alle affermazioni di identità e interessi di sicurezza della Cina¹⁵.

Per un altro verso, in questa area la Cina ha potuto dare prova di essere una potenza responsabile, elevando così la

¹⁴ Cfr. M. Leifer, *The ASEAN Regional Forum*, London, Adelphi Paper n. 302, International Institute for Strategic Studies, 1996.

¹⁵ Si veda J. Haacke, *The Significance of Beijing's Bilateral Relations: Looking 'Below' the Regional Level in China-ASEAN Ties*, in Ho Khai Leong, S. Ku, C.Y. (edited by), *China and Southeast Asia: Global Changes and Regional Challenges*, Singapore-Taiwan, ISEAS-CSAS, 2005, pp. 111-145.

propria immagine, ad esempio in occasione della crisi finanziaria che nel 1997 investì la regione.

Nell'ottica di un maggiore coinvolgimento cinese nell'area, i rapporti con l'ASEAN, visto come strumento per estendere e rafforzare le relazioni regionali, si consolidano dal 1997 attraverso l'istituzione di un Comitato di Cooperazione Congiunto e di incontri annuali fra capi di stato dell'ASEAN, Corea del Sud, Cina, Giappone e ASEAN-Cina (i cosiddetti ASEAN+3 e ASEAN +1).

Nel novembre 2000, in occasione del sesto summit ASEAN-Cina, il Primo ministro cinese Zhu Rongji prende l'iniziativa di accelerare l'integrazione con la proposta di affidare a un gruppo misto di esperti l'incarico di esplorare la possibilità di creare una zona di libero scambio fra Cina e ASEAN (China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA). La relazione conclusiva dei lavori sottolineò – nell'ottobre 2001 – che ai benefici economici (diminuzione dei costi, crescita del commercio, migliore efficienza e maggiore stabilità economica in tutta la regione) di un simile accordo si sarebbero aggiunti altri vantaggi: “will create a sense of community among ASEAN members and China” e “allow both ASEAN and China to have a larger voice in international trade affairs on issues of common interest”¹⁶ e ne suggerì la realizzazione graduale entro un decennio.

Il progetto, secondo l'accordo quadro firmato nel novembre 2002 a Phnom Penh durante l'ottavo Summit ASEAN-Cina, ed entrato in vigore l'1 luglio 2003 (Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China, FA)¹⁷, dovrà realizzarsi entro il 2010 per i 6 membri fondatori dell'ASEAN, entro il 2015 per i nuovi membri (Cambogia, Laos, Myanmar, Vietnam)¹⁸. Il CAFTA verrebbe a costituire la più grande zona

¹⁶ V. ASEAN Secretariat, *Annual Report 2000-2001*, Singapore, ASEAN Secretariat.

¹⁷ V. ASEAN-China Dialogue, <http://www.aseansec.org/7585>.

¹⁸ Si noti che la Cina ha offerto, anche unilateralmente, riduzioni tariffarie immediate nell'ambito del “Programma raccolto precoce” previsto dal FA (Early Harvest Program, 2004), per estenderne i benefici agli stati membri che ritenevano di avere ricevuto vantaggi insufficienti.

di libero scambio del mondo, al cui interno peraltro la Cina sopravanza gli altri stati – non solo considerati singolarmente, ma anche globalmente – sul piano demografico, del PIL, del volume degli scambi commerciali¹⁹.

Nella prospettiva dei partner regionali l'integrazione è la risposta più opportuna all'incessante crescita cinese, mentre il partner maggiore trova in essa l'opportunità di svolgere un ruolo che sia al tempo stesso motore ed equilibratore.

In questo modo la Cina si è gradualmente persuasa che l'impegno regionale è riconducibile alle sue prospettive più ampie, e che in esso può trovare fonte di sicurezza.

La cooperazione fra Cina e ASEAN si è ampliata fino a comprendere l'adesione cinese al Trattato di amicizia e cooperazione nell'Asia Sud-Orientale (TACSA, Treaty of Amity and Co-operation in Southeast Asia)²⁰ e a costruire un Partenariato strategico per la pace e la prosperità (2003), che contempla una cooperazione anche politica e di sicurezza, oltre che funzionale, attraverso cui la Cina intende collaborare nell'affrontare i temi di sicurezza non tradizionali (crisi economiche, emergenze sanitarie come la SARS, problematiche mondiali).

A proposito delle strutture di cooperazione, vale la pena di ricordare che i dirigenti della RPC guardano con interesse al modello europeo di integrazione.

Fra le strutture multilaterali cui la Cina aderisce, merita attenzione l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai (Shanghai Co-operation Organisation, SCO)²¹, originata da considerazioni politiche e di sicurezza ed evoluta verso una cooperazione multilaterale istituzionalizzata rivolta a diversi settori; essa viene indicata come modello di un nuo-

¹⁹ Dati in V. Wang, W.-Ch., *The Logic of China-ASEAN FTA: Economic Statecraft of "Peaceful Ascendancy"*, in Ho Khai Leong, S. Ku, C.Y. (edited by), *op. cit.*, p. 25.

²⁰ Il TACSA fu istituito nel 1976, durante il primo Summit dell'ASEAN.

²¹ Per un studio sull'argomento si veda Chung Chien-Peng, *The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia*, in «China Quarterly», n. 180, dicembre 2004, pp. 989-1009.

vo schema di cooperazione regionale²² fondato, come abbiamo già osservato, non tanto su un allineamento, quanto su una relazione di partenariato fra gli stati membri.

L'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, creata su iniziativa cinese nel 2001, rappresenta l'avanzamento del preesistente Gruppo dei Cinque di Shanghai, nato nel 1996 dall'impegno congiunto di Cina, Russia, Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan con lo scopo di favorire il disarmo e rafforzare i meccanismi di *confidence-building* lungo le frontiere comuni, e in seguito inteso anche a combattere i pericoli che minacciavano tutti gli stati frontalieri (separatismo etnico, fondamentalismo religioso, terrorismo, contrabbando di armi e droga).

Questa struttura prevede vertici annuali fra capi di stato, che si sono regolarmente susseguiti fino a includere, nel 2001, anche il Presidente dell'Uzbekistan (stato divenuto membro nel 2002), e recentemente, in veste di osservatore, anche il Presidente dell'Iran.

In questo contesto, che assume rilevanza geopolitica regionale e rappresenta un interesse strategico primario per le risorse energetiche, la Cina ha potuto affermare un nuovo concetto di sicurezza ("sicurezza cooperativa") da proporre come nuovo modello di cooperazione regionale, fondato sulla fiducia reciproca, il disarmo e la cooperazione ampia, aperta, volontaria.

Dal 2003 il governo cinese ha cercato di accelerare l'istituzionalizzazione della SCO per fare fronte alla politica americana nell'area, e nel 2004 sono state create una segreteria con sede a Pechino e una struttura regionale antiterrorismo insediata nella capitale del Kirghizistan.

La cooperazione è destinata a estendersi a molti livelli. In particolare nel 2003 è stato adottato un piano economico e commerciale che comprende, in prospettiva, la creazione di una zona di libero scambio e la riduzione delle barriere non tariffarie. Sul piano politico, si sono intensificati i con-

²² Il cosiddetto "spirito di Shanghai", come viene definito dalle fonti ufficiali cinesi, si adopera per costruire un senso di comunità riconoscendo le differenze e nel rispetto reciproco.

tatti e gli scambi a livello di burocrazia ministeriale, il che significa un approfondimento di conoscenza, fiducia e maggiore capacità cooperativa.

La SCO è così divenuta un forum politico regionale e un meccanismo per la sicurezza in un'area instabile, dove la Cina può dar prova di essere una potenza responsabile, e così elevare la propria immagine sul piano internazionale.

In generale, l'ascesa economica e politica della Cina, il dinamismo diplomatico da essa dispiegato a partire dagli anni Novanta hanno condotto i paesi circostanti a riconsiderare e in alcuni casi a riassestare le reciproche relazioni, sia sul piano di rapporti bilaterali, sia sul fronte multilaterale.

Si può affermare che stiamo oggi assistendo a una ridefinizione del quadro regionale, anche se non proprio alla affermazione di un ordine a dominante cinese, come talvolta si ritiene di rilevare.

Il quadro estremo-orientale si presenta più articolato di quanto una semplificazione possa suggerire.

L'area Est asiatica offre all'analisi un insieme di attori e fattori che non si prestano a lasciar presagire nel medio termine la configurazione di un vero e proprio ordine sinocentrico.

È forse meno azzardato intravedere il riproporsi di una rete di relazioni di interdipendenza nella quale la Cina può rivestire una centralità, ma non una preminenza, dato a cui la Cina stessa presta grande attenzione e cautela, non volendo in alcun modo presentarsi, come abbiamo visto, con pretese di carattere egemonico.

È comunque chiaro che l'influenza cinese è andata crescendo, e si manifesta in altri modi che non solo attraverso il ruolo economico.

Si ricorre frequentemente al concetto di *soft power* esercitato nella regione, includendo in esso la cosiddetta "charm policy" o "charm offensive", cioè lo sfruttamento della fascinazione culturale di cui si è parlato all'inizio, e del ruolo benevolo e benefico di cui abbiamo fornito qualche esempio; e ancora si aggiunge l'attrazione che la madre patria emana in particolare sui Cinesi da tempo emigrati nei paesi

limitrofi (la diaspora cinese), e che costituiscono in gran parte una borghesia d'affari. Tuttavia il governo cinese è attento a non insistere su questi fattori – diremo così – sotterranei²³, volendo invece far prevalere l'immagine della Cina quale partner trasparente e costruttivo, che agisce secondo la logica della ricerca dei “reciproci vantaggi” (win-win policy o strategy).

Si può inoltre concordare con David Shambaugh nell'evidenziare un'influenza “culturale” esercitata nell'area sul piano normativo, attraverso l'enunciazione di “nuovi concetti di sicurezza” e di rapporti di partenariato strategico che la Cina propone insieme ad altre iniziative volte a definire i rapporti interstatali. Un ruolo non secondario, sempre nell'ambito dell'influenza culturale, potrebbe essere svolto dai numerosi studenti provenienti dall'area Asia-Pacifico che si recano in Cina per compiere gli studi universitari, e che potrebbero formare un'élite sensibile agli interessi e alla visione cinese dei problemi²⁴.

Ma soprattutto ha grande influenza, e si inquadra in uno schema relazionale asiatico consolidato, il ruolo equilibratore e stabilizzatore che la Cina ha assunto, in particolare, con forte impegno, nell'affrontare il problema delle armi nucleari in Corea.

La Cina è oggi un attore presente nella grande maggioranza delle questioni regionali, e si è inserita nelle strutture multilaterali, con la funzione di punto di riferimento rassicurante e promotore di una crescita comune, e non solo economica, dell'Asia Orientale.

²³ Si ricordi che i cinesi non sono sempre ben visti nei paesi di accoglienza, e che non è del tutto annullata l'immagine della Cina che esporta ideologie sovversive o sgradite.

²⁴ D. Shambaugh, *Return to the Middle Kingdom?*, in D. Shambaugh, *op. cit.*, p. 23-47.