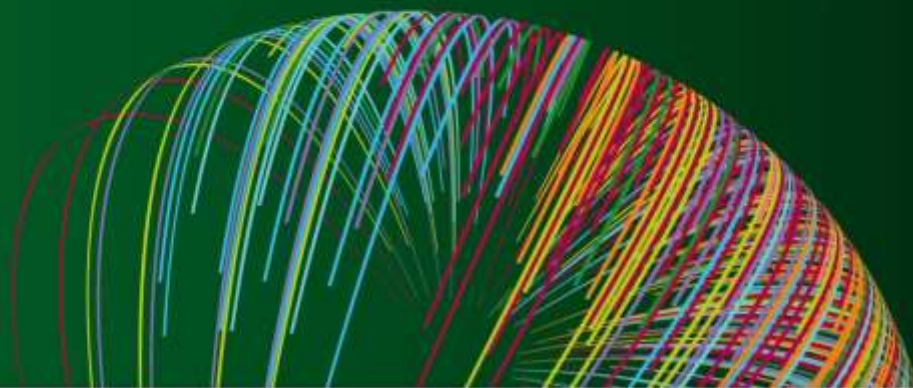


Osservatorio di Politica internazionale



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

Focus Euroatlantico

febbraio - luglio 2022

n. XX

Focus

DOCUMENTI

IAI

FOCUS EUROATLANTICO

febbraio - luglio 2022

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Osservatorio di politica internazionale, Documentazione per le Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, funzionari del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e la rete diplomatico consolare

Sommario

*Il secondo Focus Euro-Atlantico del 2022 si apre come di consueto con un'analisi dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici e tabelle) da parte di **Riccardo Alcaro**, Coordinatore delle Ricerche e Responsabile del Programma Attori Globali dello IAI. La guerra di conquista scatenata dalla Russia contro l'Ucraina ha dominato l'agenda transatlantica. Le sanzioni adottate da USA ed Europa hanno colpito duramente l'economia (in calo del 9% secondo il FMI) e degradato la capacità industriale avanzata della Russia, ma non ne hanno bloccato lo sforzo bellico. Gli alti prezzi dell'energia consentono a Mosca di ricavare enormi entrate dalla vendita di idrocarburi, sebbene i volumi di esportazione, in particolare verso l'UE, si siano ridotti considerevolmente. I rifornimenti di armi occidentali hanno consentito all'Ucraina di resistere all'assalto iniziale e pianificare una controffensiva nelle zone occupate dai russi. L'esito del conflitto resta incerto, mentre in autunno si profila un'emergenza energetica. A questa si aggiunge l'incipiente crisi alimentare dovuta al blocco navale russo dei porti ucraini del Mar Nero. L'UE ha conferito all'Ucraina lo status di candidato all'adesione, mentre la NATO si avvia ad accogliere Finlandia e Svezia come nuovi membri. La guerra ha aumentato la diffidenza verso la Cina, che si è rifiutata di denunciare l'invasione, e complicato gli sforzi di riattivazione dell'accordo nucleare con l'Iran.*

*Nel primo approfondimento **Nona Mikbelidze**, Responsabile di Ricerca per la Russia del Programma Attori Globali dello IAI, sostiene che la mancata decifrazione da parte dell'Occidente della razionalità del processo decisionale di Putin e della sua scelta di scatenare la guerra discende dalla riluttanza a considerare il ruolo della dell'ideologia di Putin e del suo regime nel processo di definizione degli interessi nazionali. Passando in rassegna i documenti ufficiali adottati dal parlamento russo, così come i discorsi o i dibattiti televisivi del presidente russo, Mikbelidze ricostruisce la visione di Putin sulla civiltà e identità russe così come il ruolo della Russia nell'ordine globale di sicurezza, e conclude che l'ideologia russa moderna denominata "Ruskij mir" ("mondo/civiltà russa"), di cui Putin è il campione, sia all'origine della scelta di distruggere l'Ucraina come stato indipendente.*

*Il secondo approfondimento spiega come la **sicurezza energetica UE** sia stata scossa dalla guerra in Ucraina. **Marco Giuli**, Ricercatore Associato del Programma Energia, Clima e Risorse dello IAI, sottolinea come l'aggressione russa si sia innestata in un contesto di preesistente tensione sui mercati internazionali dell'energia. Al forte aumento dei prezzi iniziato nel 2021 si è aggiunta una crescita del rischio politico relativo alle forniture russe, che combinandosi con i limiti dell'offerta globale minaccia la stabilità dell'approvvigionamento delle scorte prefigurando rischi maggiori per la sicurezza energetica dell'UE già dal prossimo inverno. La Commissione Europea ha proposto una roadmap per l'uscita dal gas russo entro il 2027 che sembra tenere in conto le priorità di decarbonizzazione e sicurezza energetica. La strategia europea sconta tuttavia limiti relativi ai rischi che si stanno profilando nel breve termine, a proiezioni particolarmente ottimistiche sulla disponibilità di fonti e rotte alternative e alla persistente centralità decisionale degli stati membri.*

Nel terzo approfondimento **Beatrice Gallelli**, Ricercatrice per la Cina del Programma Attori Globali dello IAI, illustra lo stato delle **relazioni Cina-Russia**. Gallelli ricorda come sin dai primi giorni dell'invasione la leadership cinese abbia camminato sul filo del rasoio, nel tentativo di non guastare le relazioni con l'Ucraina, suo importante partner commerciale, senza voltare le spalle a Mosca. La Cina ha riconosciuto come legittime le preoccupazioni di sicurezza della Russia, non ha però abbracciato in toto la narrazione del governo russo della guerra. Inoltre, ha ribadito a più riprese il sostegno al rispetto dei principi di sovranità e integrità territoriale, pur evitando di definire l'aggressione russa come una violazione degli stessi. Questa posizione di ambiguità da parte cinese ha contribuito ad acuire le tensioni con l'UE, culminate in un dialogo "tra sordi" al vertice UE-Cina dell'aprile 2022.

Executive summary

The second issue of the 2022 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs and tables in the appendix) by **Riccardo Alcaro**, Research Coordinator and Head of the Global Actors Programme at LAI. Russia's war of conquest in Ukraine has dominated the transatlantic agenda. US and European sanctions have hit hard Russia's economy (expected to contract by 9% according to the IMF) and advanced industrial capacity, but have failed to thwart the invasion. Thanks to high energy prices, Russia continues to benefit from hydrocarbon sales, although export volumes have decreased – especially to the EU. Western arms deliveries have enabled Ukraine's armed forces to resist Russia's initial onslaught and plan a counteroffensive in the areas of occupied by Russian troops. The outcome of the war remains uncertain, while an energy emergency looms large on the horizon. Adding to that is the incipient food crisis provoked by Russia's blockade of Ukraine's Black Sea ports. The EU has conferred the status of candidate country to Ukraine and NATO is about to welcome Finland and Sweden as new members. The war has strained further US and EU relations with China, which has refused to condemn Russia, and complicated efforts to reactivate Iran's nuclear deal.

In the first essay, **Nona Mikhelidze**, Senior Russia Fellow with the Global Actors Programme, argues that Western experts' inability to grasp the rationality behind Putin's decision-making process and his choice to start a major war depends on the unwillingness to consider how deeply the **ideology of Putin and his regime** contributes to construct the national interest. By reviewing official documents adopted by the Russian parliament, as well as Putin's public speeches and TV appearances, Mikhelidze traces the president's view of Russia's civilisation and identity as well as its role in the global security order, and concludes that the modern ideology of the "Ruskiy mir" (Russian world/civilisation), of which Putin is the main advocate, is the ultimate origin of the decision to destroy Ukraine as an independent nation.

The second essay explains how **EU energy security** has been impacted by the war in Ukraine. **Marco Giuli**, Research Associate with LAI's Energy, Climate and Resources Programme, points out that Russia's aggression began in a pre-existing context of simmering tensions in international energy markets. Political risks related to the uncertain fate of Russia's energy exports as well as tighter global supply have added to the steep rise in energy prices already experienced in 2021. The combination of these elements is threatening the EU's ability to accumulate enough energy reserves for the winter. The European Commission has put forward a roadmap to get rid of Russian gas by 2027 that takes account of the EU's energy security and decarbonisation commitments. However, the Commission's strategy may have failed to duly factor in short-term supply risks, may rely on overly optimistic estimates about alternative gas sources, and may have underestimated the counterproductive effect of unanimity-based decision-making rules on energy policy in the EU.

*In the third essay, **Beatrice Gallelli**, China Fellow with IAI's Global Actors Programme, takes stock of **China-Russia relations**. Gallelli argues that China's leadership has walked a tightrope since the early stages of the invasion, in the attempt not to alienate Ukraine, an important trade partner, without disavowing its partnership with Russia. China has recognised Russia's security concerns as legitimate but has refrained from fully embracing Moscow's narrative of the war. It has repeatedly expressed support for the principles of sovereignty and territorial integrity but has failed to acknowledge that Russia has violated both. China's ambiguity has contributed to straining its relations with the EU, as attested to by the "dialogue of the deaf" on display during the April EU-China summit.*

Indice

Sommario	2
Executive summary.....	4
Indice.....	6
Lo stato delle relazioni transatlantiche	7
Grafici e tabelle.....	33
La guerra ideologica di Putin contro l'Ucraina	43
La guerra in Ucraina e la sicurezza energetica europea.....	54
La Cina e la guerra d'Ucraina.....	67
Agenda dei prossimi eventi internazionali.....	79

La Cina e la guerra d'Ucraina

Beatrice Gallelli*

In un mondo globalizzato, come l'attuale, una guerra nel cuore dell'Europa porta con sé significative implicazioni non solo per gli attori coinvolti direttamente dal conflitto. È un terreno su cui si misurano amicizie, alleanze e strategie globali che vanno ben al di là dei confini europei. Per la Repubblica Popolare Cinese (RPC), è anche di più.

L'esperienza russa è stata sin dal secolo scorso un manuale da studiare per la dirigenza cinese. Il crollo dell'Unione Sovietica, ad esempio, è stato oggetto di studio per molti anni al fine di capire ciò che

*L'esperienza della Russia
è oggetto di attento studio
per la Cina*

fosse andato storto nell'altro grande paese comunista.⁴⁸ Oggi come allora la leadership cinese sta prendendo nota di qual è la reazione di Stati Uniti ed Europa all'aggressione militare russa dell'Ucraina nell'eventualità di uno scontro di magnitudo simile che opponga Washington e i suoi alleati a Pechino. La questione riguarda soprattutto la possibile reazione euro-americana a intervento militare atto a incorporare territori che i leader cinesi considerano parti inalienabili del territorio della RPC, a partire ovviamente dall'isola di Taiwan.

Ma la guerra in Ucraina rappresenta una sfida strategica di più ampio respiro per la leadership cinese. Da una parte, mette a dura prova le relazioni tra Cina e UE, nonché quelle già precarie con gli Stati Uniti. Dall'altra, ha scosso la riscoperta amicizia sino-russa, che si è consolidata negli ultimi 10-15 anni dopo la gravissima rottura degli anni 1960. Scoppiata in momento in cui le relazioni sino-americane sono ai minimi storici dall'avvicinamento degli anni Settanta del secolo scorso e quelle sino-europee sono molto turbolente, la guerra sembra esser destinata a costituire uno spartiacque per le relazioni della Cina con il resto del mondo.

* Beatrice Gallelli è Ricercatrice per la Cina presso il Programma Attori Globali dello IAI. Beatrice è anche Ricercatrice a tempo determinato (Rtd/A) all'Università Ca' Foscari di Venezia dove insegna Lingua e Traduzione Cinese.

⁴⁸ David L. Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2008.

1. Le relazioni sino-russe e crescente competizione sino-americana

La prima visita di Xi Jinping all'estero in qualità di presidente della RPC è stata in Russia dove ha incontrato il suo omologo Vladimir Putin.⁴⁹ La Russia è il paese in cui Xi si è recato più volte da quando occupa le posizioni apicali del Partito Comunista Cinese (PCC) e dello stato. Dal 2013, Xi e Putin si sono incontrati quasi quaranta volte, l'ultima in occasione delle Olimpiadi invernali di Pechino.⁵⁰ In quest'ultima circostanza le parti hanno siglato l'ormai ben nota "dichiarazione congiunta"⁵¹ in cui hanno definito quella tra i due paesi una "amicizia senza limiti". Le relazioni sino-russe sono state indubbiamente rafforzate dall'ottimo rapporto personale tra i due presidenti. Tuttavia, ampliando la prospettiva, emerge come la sola amicizia tra Xi e Putin non sia l'unico fattore.

Le relazioni sino-russe si sono consolidate in concomitanza alla crescente attenzione degli USA verso l'Asia e all'acuirsi delle tensioni tra Washington e Pechino. Già il *Pivot to Asia* dell'Amministrazione di Barack Obama aveva segnalato lo spostamento del focus di politica estera USA dal Medio Oriente all'Asia, in particolare sulla Cina. Fondato sul rafforzamento della presenza USA nell'area in termini sia di presenza militare che di accordi commerciali, il *Pivot* fu ben presto percepito dalla dirigenza cinese come una manovra di "accerchiamento".⁵² La presidenza di Donald Trump non ha fatto che precipitare le relazioni sino-americane verso un'aperta competizione. La dinamica sembra strutturale, visto che le tensioni non si sono di certo sopite con l'Amministrazione guidata dal democratico Joseph R. Biden.

*Come la Russia,
la Cina teme
l'“accerchiamento”
da parte USA*

⁴⁹ “习近平同俄罗斯总统普京会谈 中俄元首同意紧密加强中俄全方位战略合作” (Colloquio tra Xi Jinping e il presidente russo Vladimir Putin: i capi di stato cinese e russo concordano nel rafforzare la cooperazione strategica a 360 gradi tra Cina e Russia), *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 23 marzo 2012, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cohk/chn/xwdt/zt/xjpzxfwels/t1024244.htm>

⁵⁰ 习近平主席和普京总统将举行自2013年以来第38次会晤 (Il presidente Xi Jinping e il presidente Putin si incontreranno per la trentottesima volta dal 2013), *Ministero della Difesa della Repubblica Popolare Cinese*, 2 febbraio 2022, http://www.mod.gov.cn/topnews/2022-02/02/content_4904160.htm

⁵¹ “Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development”, 4 febbraio 2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770#sel=1:21:S5F,1:37:3jE>

⁵² Lorenzo Mariani e Francesca Ghiretti, “La strategia di Biden per le relazioni con la Cina”, in *LAI, Osservatorio di Politica Internazionale. Focus Euro-Atlantico*, XVII, febbraio-maggio 2021.

Sebbene abbia abbandonato la retorica belligerante di Trump, in cui motivi al limite del razzismo sono emersi dopo la diffusione del Covid-19 a inizio 2020 (“virus cinese”, “febbre kong-fu”. Ecc.), Biden sembra deciso a dare seguito ad un approccio assertivo nei confronti della RPC. Per quanto Washington abbia accantonato la retorica della “concorrenza sleale” di Pechino tipica della guerra commerciale degli anni di Trump, negli Stati Uniti la Cina rimane comunque percepita (e raffigurata) come una minaccia al primato globale degli USA e un avversario, se non propriamente un nemico. L’Amministrazione Biden ha anzi ampliato l’orizzonte dello scontro: dalla guerra commerciale allo scontro valoriale.

Biden fa della protezione dei diritti umani e della democrazia, da una parte, il principale collante discorsivo di una riscoperta identità occidentale e, dall’altra, uno dei principali motivi di scontro con la Cina. Lo scorso dicembre l’Amministrazione Biden ha ospitato il Vertice per la Democrazia (il primo di due appuntamenti), che dimostra appieno la volontà di porre la “democrazia e i diritti umani” al centro della politica estera USA.⁵³ Alcuni dei partecipanti – tra cui la Polonia e l’India – hanno fatto discutere vista la pessima performance su temi cruciali del vertice: difesa contro l’autoritarismo, lotta alla corruzione e promozione e salvaguardia dei diritti umani.⁵⁴ Russia e Cina, come prevedibile, non figuravano tra gli invitati. La risposta della leadership cinese non si è fatta attendere: già il 4 dicembre era disponibile un Libro bianco intitolato *La Democrazia che funziona* che sottolinea la superiorità del sistema politico “democratico” con caratteristiche cinesi.⁵⁵

*Con Biden la
rivalità USA-Cina
è ulteriormente
cresciuta*

L’accento posto sulla sfera valoriale da parte USA sembra essere tra i fattori che hanno contribuito a rafforzare i legami tra i paesi che l’Amministrazione Biden ha escluso dal novero delle democrazie, in primo luogo Russia e Cina. Non sorprende che “democrazia”, “diritti umani” e “multilateralismo” siano tra i nodi cruciali affrontati nella “dichiarazione congiunta” del febbraio 2022, con il chiaro intento di definire questi concetti alternativamente rispetto alle democrazie occidentali. La dichiarazione fa esplicito riferimento alla necessità di

⁵³ U.S. Department of State, “The December 2021 Summit”, <https://www.state.gov/further-information-the-summit-for-democracy/#Next>

⁵⁴ Ted Piccone, “The awkward guests: Parsing the Summit for Democracy invitation list”, *Brookings*, 7 dicembre 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/12/07/the-awkward-guests-parsing-the-summit-for-democracy-invitation-list/>

⁵⁵ “Democracy that Works”, The State Council Information Office of the People’s Republic of China, 4 dicembre 2021, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1717831/1717831.htm>.

contrastare l'imposizione da parte di "alcuni paesi" dei propri "standard" come criteri di giudizio universale.

È opportuno precisare che la "dichiarazione congiunta", benché espliciti l'assenza di "limiti" ai possibili ambiti di cooperazione, non definisce quella tra i due paesi un'alleanza, bensì una partnership. La differenza tra partnership e alleanza è sostanziale, in quanto un legame di partnership, a differenza di una alleanza, non implica sostegno militare nel caso in cui una delle parti sia coinvolta in un conflitto. Inoltre, la partnership "senza limiti" ha in realtà dei precisi limiti, esplicitati dall'ambasciatore cinese a Washington Qin Gang, il quale ha precisato che i confini dell'amicizia sino-russa sono definiti dalla Carta delle Nazioni Unite.⁵⁶ Una prova inequivocabile di questo è stata la reazione della Cina all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

*La partnership
"senza limiti" sino-
russa ha in realtà
limiti precisi*

Ad oggi, la Cina ha fornito alla Russia un sostegno simbolico, piuttosto che concreto. Nelle dichiarazioni ufficiali si legge l'intenzione da parte cinese di "approfondire il coordinamento strategico" con il partner russo, pur ribadendo l'auspicio che le parti coinvolte si impegnino per la risoluzione della "crisi ucraina".⁵⁷ Tuttavia, malgrado la recente storia di cooperazione militare e l'esercitazione congiunta sino-russa del 24 maggio 2022 possano far pensare a un possibile coinvolgimento diretto della Cina, non c'è evidenza di un aiuto militare – e nemmeno economico – da parte cinese.⁵⁸ Al contrario, diverse aziende cinesi, incluse Lenovo e Xiaomi, hanno già lasciato la Russia per paura di essere colpite dalle sanzioni euro-americane.⁵⁹

⁵⁶ "China Envoy Says Xi-Putin Friendship Actually Does Have a Limit", *Bloomberg*, 24 marzo 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-24/china-envoy-says-xi-putin-friendship-actually-does-have-a-limit>

⁵⁷ Si veda il comunicato pubblicato a seguito del colloquio tra Xi Jinping e Putin il 15 giugno 2021. 习近平同俄罗斯总统普京通电话, *Xinhua*, 15 giugno 2021, http://www.news.cn/politics/leaders/2022-06/15/c_1128744525.htm è interessante osservare che i comunicati delle due parti diverse questioni, inclusa quella Ucraina. Joe Webster, "Putin calls Xi for his 69th birthday", *SupChina*, 16 giugno, 2022, <https://supchina.com/2022/06/16/putin-calls-xi-for-his-69th-birthday/>

⁵⁸ Mercy A. Kuo, How China Supplies Russia's Military, *The Diplomat*, 9 maggio 2022, <https://thediplomat.com/2022/05/how-china-supplies-russias-military/>

⁵⁹ Dan Strumpf, "Chinese Tech Giants Quietly Retreat From Doing Business With Russia", *The Wall Street Journal*, 6 maggio 2022, <https://www.wsj.com/articles/chinese-tech-giants-quietly-stop-doing-business-with-russia-11651845795?mod=djemalertNEWS>

Ci sono vari motivi per dubitare che la partnership sino-russa evolva in una vera e propria alleanza,⁶⁰ non da ultimo la profonda sfiducia reciproca che Mosca e Pechino nutrono nei confronti del partner d'oltreconfine– sfiducia che era presente già nel primo, sulla carta amichevole, periodo delle relazioni tra URSS e PRC.⁶¹ Ciononostante, voltare le spalle al partner russo non è per la leadership cinese una opzione valida. Sono in molti infatti a ritenere che, a prescindere da cosa faccia Pechino nei confronti dell'Ucraina, Washington non cambierà la sua politica di contenimento della potenza cinese.⁶²

Più che risolvere la guerra in Ucraina, la dirigenza cinese sembra piuttosto impegnata a portare stabilità nell'area a ridosso dei confini della RPC, come per esempio in Afghanistan. Dalla prospettiva cinese, l'Afghanistan ha una importanza cruciale, poiché Pechino teme una recrudescenza del radicalismo jihadista e ancor di più l'effetto che questo potrebbe avere sulle comunità musulmane in Cina. D'altra parte, esso rappresenta altresì un terreno su cui dimostrare la superiorità delle capacità diplomatiche cinesi rispetto a quelle statunitensi. Il modo in cui il ritiro USA si è concretizzato nell'agosto del 2021, definito “fallimentare” da Pechino,⁶³ avrebbe dimostrato l'incapacità degli Stati Uniti a garantire pace e stabilità duraturi nel mondo. Con queste premesse, il 30 marzo 2022, il Ministro degli Esteri Wang Yi ha accolto a Tunxi, nella Cina sudorientale, il suo omologo afgano e dei paesi dell'Asia centrale. E' essenziale sottolineare che insieme a Wang era presente anche Sergej Lavrov, il ministro degli esteri russo. Così facendo, la dirigenza cinese cerca di porsi sia come interlocutore in grado di mediare per dissipare le preoccupazioni suscitate nello spazio post-sovietico dall'irredentismo russo, che quale attore responsabile e pragmatico in grado di garantire, di concerto con gli altri paesi, pace e stabilità nella regione.

聯想及小米 傳擬退出俄羅斯市場 (Lenovo e Xiaomi intendono ritirarsi dal mercato russo), *Hong Kong Economic Times*, 9 maggio 2022, <https://inews.hket.com/article/3247651>

⁶⁰ Una Aleksandra Berzina-cerenkova, *Perfect Imbalance: China And Russia*, New Jersey, World Scientific, 2022.

⁶¹ Dieter Heinzig, *The Soviet Union and Communist China 1945–1950: The Arduous Road to the Alliance*. Armonk, NY, M.E. Sharpe, 2015.

⁶² Yan Xuetong, “China’s Ukraine Conundrum. Why the war necessitates a balancing act”, *Foreign Affairs*, 2 maggio 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-05-02/chinas-ukraine-conundrum>.

⁶³ “帝国黄昏：美国在阿富汗的三大失败” (Il tramonto dell'Impero: tre fallimenti degli Stati Uniti in Afghanistan), *China Daily*, 15 settembre 2021, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202109/15/WS61415e9aa310f4935fbcdc1c.html>

2. Un faticoso equilibrismo: la Cina tra non-interferenza e anti-americanismo

Sin dai primi giorni della guerra d'Ucraina, la leadership cinese ha camminato sul filo del rasoio. Non vi è stata né reprimenda né sostegno alla Russia: la RPC si è astenuta dal votare tutte le risoluzioni di condanna della Russia proposte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e quella al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Le ragioni che hanno spinto e che continuano a spingere la dirigenza cinese a mantenere un atteggiamento ambiguo sono almeno tre.

La prima riguarda i rapporti tra Cina e Ucraina. Quest'ultima, in fondo, è un partner commerciale importante che ha anche aderito al progetto di costruzione di una Nuova Via della Seta (la *Belt & Road Initiative* o BRI), l'iniziativa di punta della politica estera del Presidente Xi.⁶⁴ Tale era l'importanza delle relazioni sino-ucraine che nel 2013 Xi avrebbe dato all'Ucraina "garanzie di sicurezza", anche se in realtà l'impegno di Pechino è di non usare o minacciare l'uso di armi atomiche contro Kiev, mentre c'è ambiguità su un possibile sostegno dell'Ucraina nel caso di attacco da parte di paesi terzi.⁶⁵ Tuttavia, dall'inizio della guerra, Xi non ha ancora interloquuto direttamente con il presidente ucraino Volodymyr Zelensky, malgrado abbia più volte parlato con Putin.

*Sull'Ucraina la Cina
ha mantenuto una
posizione di
deliberata ambiguità*

La seconda ragione è il rispetto da parte cinese della "sovranità statale" e "integrità territoriale", le quali sono strettamente connesse al principio di "non ingerenza negli affari interni" che sin dai primi anni dalla fondazione della RPC è stato elevato a valore centrale della diplomazia cinese.⁶⁶ Non a caso, tali principi

⁶⁴ 中国与乌克兰政府签署共建“一带一路”合作规划 (La Cina e il governo ucraino firmano il trattato di cooperazione per la costruzione della "Belt and Road"), National Development and Reform Commission, 23 dicembre 2022, https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/lxx/lddt/202012/t20201223_1260052.html?code=&state=123

⁶⁵ *The Wall Street Journal*: James T. Areddy, "Under New Scrutiny: China's Nuclear Pledge to Ukraine", *The Wall Street Journal*, 11 marzo 2022, <https://www.wsj.com/articles/under-new-scrutiny-chinas-nuclear-pledge-to-ukraine-11647007200>. La stampa cinese aveva già chiarito nel 2013 che non si tratta di un "ombrello nucleare", bensì di una "garanzia di sicurezza" che si tradurrebbe nell'assicurare all'Ucraina il fatto che, in nessuna condizione, la Cina rappresenterà mai una minaccia nucleare. 中国给乌克兰核保护伞是误解 与美国非一回事 (Il malinteso sull'ombrello nucleare cinese per l'Ucraina: non lo stesso di quello degli Stati Uniti), *Global Times*, 20 dicembre 2013, <https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnJDuwI>

⁶⁶ Barbara Onni, *La politica estera della RPC: Principi, politiche e obiettivi*, Roma, Aracne, 2020, pp. 17-23.

sono stati in seguito annoverati tra gli “interessi centrali” della RPC, su cui la leadership non ammette interferenze.⁶⁷

La terza ragione è la riluttanza cinese a sostenere entità separatiste in altri paesi e ancor di più ad appoggiare paesi terzi che sostengono tali entità, com'è il caso della Russia e del suo appoggio alle sedicenti repubbliche di Lugansk e Donetsk in Ucraina orientale. Questa riluttanza deriva dalle preoccupazioni della Cina riguardo alla possibilità di un ritorno di separatismo interno, in particolare nelle regioni del Tibet e dello Xinjiang. Non a caso la Cina non ha riconosciuto l'indipendenza di Donetsk e Lugansk.⁶⁸

Alla luce di tali ragioni è possibile comprendere l'atteggiamento all'apparenza “schizofrenico” adottato dalla dirigenza cinese, la quale, nonostante le accuse da parte americana di essere a conoscenza dei piani di Putin,⁶⁹ si è dimostrata in realtà impreparata a far fronte all'aggressione russa dell'Ucraina, o almeno al modo in cui si è sviluppata. Le difficoltà incontrate da Pechino a garantire la sicurezza dei cittadini cinesi risiedenti in Ucraina, evacuati con netto ritardo rispetto ai cittadini di altri paesi,⁷⁰ dimostra come la dirigenza cinese non fosse a conoscenza della volontà di Putin di condurre una invasione su larga scala dell'Ucraina.

La leadership cinese ha trovato la soluzione al dilemma posto dalla guerra in un forte rilancio dell'anti-americanismo. Sin dall'inizio dell'invasione la narrazione cinese ha fatto eco a quella russa nel sostenere che le “preoccupazioni in materia di sicurezza” della Russia dovrebbero esser prese sul serio dalla NATO e dagli Stati Uniti. Secondo Pechino, Washington non ha fatto altro che “versare benzina sul fuoco” perché intrappolata in una “mentalità da guerra

⁶⁷ Ibid., pp. 23-28. Council Information Office of the People's Republic of China, 'China issues white paper on peaceful development', 7 novembre 2011, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/whitepaper_665742/t856325.shtml.

⁶⁸ Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on February 22, 2022, *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 22 febbraio, 2022, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202202/t20220222_10644531.html

⁶⁹ Edward Wong e Julian E. Barnes, “China Asked Russia to Delay Ukraine War Until After Olympics, U.S. Officials Say”, *The New York Times*, 2 marzo 2022, <https://www.nytimes.com/2022/03/02/us/politics/russia-ukraine-china.html>

⁷⁰ Chauncey Jung, China Was Woefully Unprepared for the Russia-Ukraine War, *The Diplomat*, 1 marzo 2022, <https://thediplomat.com/2022/03/china-was-woefully-unprepared-for-the-russia-ukraine-war/>. Vincent Ni, “It came too late’: Chinese students who fled Ukraine criticise embassy response”, *The Guardian*, 8 marzo 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/08/chinese-students-fled-ukraine-condemn-embassy-response>

fredda”.⁷¹ I media ufficiali cinesi hanno adottato la terminologia ufficiale russa per descrivere il conflitto: la parola “invasione” non compare mai, sostituita da “operazione militare speciale”.⁷² E ampio spazio è dedicato alle operazioni militari, mentre la sofferenza della popolazione civile è pressoché assente nei media di stato.⁷³ Tuttavia, anche in questo caso ci sono dei limiti: l’obiettivo ultimo dichiarato da Putin di “de-nazificare” l’Ucraina non trova riverbero nella narrazione ufficiale cinese.

Coerentemente con questa posizione, nella prima fase del conflitto la dirigenza cinese ha promosso la necessità di mettere in atto un “sistema di sicurezza europeo” da erigere abbandonando la “mentalità da guerra fredda”.⁷⁴ In seguito, nel suo discorso in occasione della cerimonia di apertura della riunione dei ministri degli esteri dei paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), Xi si è fatto promotore della necessità di avviare una “iniziativa di sicurezza globale”.⁷⁵ Auspicare l’istituzione di meccanismi e framework di sicurezza alternativi a quelli esistenti da parte del governo cinese non è affatto una novità. Sin dagli anni Novanta è stata introdotta una “nuova visione sulla sicurezza”, esposta per la prima volta al Forum regionale dell’Associazione delle Nazioni del Sudest Asiatico (ASEAN), e motivata dalla necessità di andare oltre l’anacronistica mentalità della politica di potenza tipica della Guerra Fredda.⁷⁶

⁷¹ “Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying’s Regular Press Conference on February 23, 2022”, *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 23 febbraio 2022,

https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/202202/t20220223_10644886.html

⁷² David Bandurski, “When war isn’t war”, *China Media Project*, 12 marzo 2022, <https://chinamediaproject.org/2022/03/12/when-war-isnt-war/>

⁷³ Ciò appare evidente nel modo in cui la narrazione si sviluppa nella rappresentazione mediatica fornita dal telegiornale serale della televisione di Stato cinese, la China Central Television (CCTV). Nei servizi televisivi, infatti, oltre alla voce narrante, le immagini contribuiscono a costruire una rappresentazione incentrata sulle operazioni militari, che spesso prendono la forma di immagini da satellite.

⁷⁴ 习近平会见欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩 (L’incontro di Xi Jinping con il presidente del Consiglio europeo Charles Michel e la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen), *Xinhua*, 1 aprile 2022, http://www.news.cn/politics/leaders/2022-04/01/c_1128525397.htm

⁷⁵ 习近平在金砖国家外长会晤开幕式上发表视频致辞 (Il video-discorso di Xi Jinping alla cerimonia di apertura della riunione dei ministri degli Esteri dei paesi BRICS), *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 19 maggio 2022, https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202205/t20220519_10689493.shtml.

⁷⁶ Elizabeth Freund Larus, “China’s New Security Concept and Peaceful Rise: Trustful Cooperation or Deceptive Diplomacy?”, *American Journal of Chinese Studies*, vol. 12 (2), 2005, pp. 219-241

Il messaggio, senza troppi giri di parole, è che le responsabilità del conflitto sono da imputarsi esclusivamente agli Stati Uniti ed è compito di questi ultimi porre fine alla guerra, come riassunto da Xi nell'espressione idiomatica "spetta a chi ha appeso il campanello al collo della tigre il compito di slegarlo".⁷⁷

*La guerra in Ucraina
ha peggiorato le
relazioni UE-Cina*

Nel corso della guerra di propaganda con gli Stati Uniti, la retorica anti-americana si è fatta via via più aspra sia nella narrazione ufficiale destinata all'audience interna che in quella rivolta all'estero. Si è persino dato adito a teorie cospirazioniste secondo cui l'Ucraina ospiterebbe laboratori USA preposti alla produzione di armi batteriologiche.⁷⁸ Sin dalla seconda metà di marzo, la rappresentazione mediatica si è concentrata non solo sulle cause del conflitto, ma altresì sui presunti interessi degli Stati Uniti nel protrarre la guerra.⁷⁹

3 Un dialogo tra sordi: le relazioni Cina-UE

Il 1° aprile 2022 si è tenuto il Vertice Europa-Cina. L'evento era stato organizzato ben prima dell'aggressione russa, in un clima che però era già teso e che la guerra in Ucraina non ha fatto che inasprire.

Gli attriti riguardavano innanzitutto le sanzioni imposte dall'UE sui funzionari cinesi responsabili della repressione della minoranza uigura del Xinjiang e delle contro-sanzioni cinesi su alcuni membri del Parlamento Europeo, del Comitato Politico e di Sicurezza del Consiglio dell'UE, nonché di accademici ed esperti di centri di ricerca europei. La questione dello Xinjiang ha portato al congelamento, nella primavera scorsa, dell'Accordo Complessivo sugli Investimenti (*Comprehensive Agreement on Investment*, CAI), firmato nel dicembre 2020. A questo si aggiungevano le misure coercitive imposte dalla RPC alla Lituania, "rea" di aver ribattezzato come "Ufficio di rappresentanza di Taiwan"

⁷⁷ 习近平同美国总统拜登视频通话 (Colloquio tra Xi Jinping e il presidente statunitense Joe Biden), *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 18 marzo 2022, https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202203/t20220319_10653187.shtml

⁷⁸ "Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on March 9, 2022", *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 9 marzo 2022, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qyVjnwSSCH0J:https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202203/t20220309_10650266.html+%&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=us

⁷⁹ I servizi del telegiornale della CCTV in lingua cinese sostengono questa visione e spesso l'avvalorano attraverso interviste a esperti stranieri. Si veda ad esempio il servizio andato in onda il 23 aprile 2022 sulla CCTV 4, disponibile anche sulla piattaforma Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=hPXpufdKU3I&list=PL0eGJygpOH5xQuy8fpaOvKrenoCsWrKh&index=53&ab_channel=CCTV%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E7%94%B5%E8%A7%86%E5%8F%B0

quello che prima era “Ufficio di Taipei” (come chiamato negli altri stati membri dell’UE, in linea con la politica di non riconoscimento di Taiwan come stato indipendente). La guerra in Ucraina è arrivata quindi in un momento in cui le relazioni tra Cina e Europa stavano già attraversando un periodo turbolento. E il solo il fatto che il Vertice si sia tenuto, malgrado tali dissidi, può esser letto come un risultato positivo.

Le divergenze si sono rese evidenti sin dalla formulazione dell’agenda. L’UE voleva discutere della guerra in Ucraina, la Cina voleva un ritorno al *business as usual*. Il risultato è stato un “dialogo tra sordi”, come l’ha definito senza mezzi termini l’Alto Rappresentante dell’UE Josep Borrell.⁸⁰

Non c’è stato alcun comunicato congiunto e le differenze tra i comunicati rilasciati dalle due parti ben illustrano il divario: nella versione europea la guerra in Ucraina occupa una posizione centrale,⁸¹ in quella cinese invece è solo una delle questioni che il mondo si trova a dover fronteggiare, insieme al perdurare della pandemia e al ritmo incerto della ripresa economica.⁸² La Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen e il presidente del Consiglio europeo Charles Michel, di fronte all’impossibilità di ottenere una condanna dell’aggressione russa da parte della RPC, hanno comunque richiesto alla Cina di non interferire con le sanzioni. Di contro, Xi ha premuto sulla necessità per l’UE di dotarsi di una politica nei confronti della Cina “indipendente”, ossia scevra dall’influenza americana. Lo spazio di dialogo si è pertanto rivelato decisamente angusto, nonostante la stampa ufficiale cinese abbia invece celebrato il vertice come un successo.⁸³

*UE e Cina si sono
illuse di potersi
persuadere a vicenda*

Appare chiaro come la leadership cinese sperasse che la collaborazione in campo economico e commerciale con l’UE non venisse scalfita da attriti in altri ambiti. Da parte cinese l’auspicio era quello di riportare le lancette dell’orologio indietro nel tempo, a un periodo in cui le relazioni sino-europee erano ben più rilassate. Resta il dubbio su cosa abbia causato un tale errore di valutazione. Una

⁸⁰ EU-China Summit: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, European Union External Action, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-summit-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary_en

⁸¹<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/04/01/>

⁸² 习近平：中欧应为动荡的世界局势提供稳定因素 (Xi Jinping: la Cina e l’UE dovrebbero conferire stabilità alla situazione mondiale incerta), *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 1 aprile 2022, http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/01/content_5683023.htm

⁸³ “China-EU leaders’ meeting injects hope to turbulent world”, *Xinhua*, 2 aprile 2022, <https://english.news.cn/20220402/f785dbc707b64c7293892854181e780d/c.html>

politica europea più dura nei confronti della RPC si era già configurata negli ultimi anni, mossa – oltre che dalle ragioni specifiche di cui sopra – dalle preoccupazioni europee nei confronti di un crescente autoritarismo interno e assertività verso l'estero da parte cinese. Benché agli occhi della leadership cinese appaiano pilotate dagli Stati Uniti, queste preoccupazioni sono in realtà il frutto di valutazioni interne all'UE. Inoltre, era già chiaro prima del vertice come la guerra in Ucraina avesse indotto a un ripensamento della politica europea in materia di sicurezza, come dimostrato dall'aumento del bilancio destinato alla spesa militare in molti paesi europei, inclusa l'Italia. Era quindi impensabile che l'UE accettasse di non discutere della posizione cinese sulla guerra in Ucraina.

Anche da parte UE, tuttavia, sembra esserci stato un errore di valutazione sulla possibilità di poter convincere la Cina a intervenire su Mosca perché ponesse fine alla guerra. La risposta cinese è stata ed è inequivocabile: “sta già lavorando”,⁸⁴ a modo suo e con gli strumenti che ritiene opportuni, per promuovere la pace. La dirigenza cinese non ha mai fatto intendere la volontà di intervenire attivamente e soprattutto da sola sul campo in quella che considera una “partita a scacchi tra grandi potenze”.⁸⁵ Nel prossimo futuro, la sfida principale sarà (ri)trovare ambiti di cooperazione e le parole adatte ad intavolare un dialogo.

Conclusioni

Il governo cinese ha mantenuto una posizione di ambiguità sull'Ucraina per non erodere la ritrovata amicizia con la Russia né alienare l'Ucraina, suo importante partner commerciale. Pechino si è così limitata a ribadire il rispetto

⁸⁴ Il giorno precedente al Vertice Cina-Europa era stata pubblicata su *Qiusbi*, la rivista teorica del Partito, una sintesi sulle posizioni cinesi in merito alla guerra: **关于乌克兰局势，外交部这样阐述中方立场** (il Ministero degli Affari esteri chiarisce la posizione della Cina sulla situazione in Ucraina), *Qiusbi*, 31 marzo 2021, http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2022-03/31/c_1128521883.htm
Nelle dichiarazioni ufficiali sia quelle rivolte alla controparte europea che al partner russo, infatti, è stato specificato che la Cina “ha sempre”, “dall’inizio” promosso il dialogo. Ad esempio nel suo colloquio con l’omologo russo tenuto il 15 giugno, il presidente Xi Jinping ha specificato che “la Cina intende continuare a svolgere un ruolo positivo per la risoluzione della crisi in Ucraina”. 习近平同俄罗斯总统普京通电话 (Colloquio di Xi Jinping con il presidente russo Vladimir Putin), *Xinhua*, 15 giugno 2021, http://www.news.cn/politics/leaders/2022-06/15/c_1128744525.htm

⁸⁵ **关于乌克兰局势，外交部这样阐述中方立场** (il Ministero degli Affari esteri chiarisce la posizione della Cina sulla situazione in Ucraina), *Qiusbi*, 31 marzo 2021, http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2022-03/31/c_1128521883.htm

dei principi di sovranità e integrità territoriale, riconoscendo però come legittime le preoccupazioni russe in materia di sicurezza.

Questo atteggiamento ha contribuito a erodere le relazioni con gli Stati Uniti e l'UE. In particolare, la Cina ha commesso un errore di valutazione nel ritenere che le preoccupazioni dell'UE riguardo all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia fossero pilotate dagli Stati Uniti, mentre l'UE si è illusa di poter spingere la Cina a premere su Mosca perché ponesse fine alla guerra. Nello scenario attuale, la possibilità che ci sia un ritorno alla cooperazione tra Cina e UE sembra remota. La "neutralità pro-russa" della Cina è sempre più percepita in America ed Europa come il preludio di un'alleanza vera e propria, mentre l'avvicinamento tra Stati Uniti ed Europa riecheggia per Pechino il ritorno a un "blocco" occidentale ostile alla RPC.