

François Godement

# Una politica estera senza ideali

*Un'Europa debole non può né competere né dialogare con la Cina. Quello che manca oggi a Bruxelles è la coerenza e l'efficacia nelle decisioni globali. Ma pesa anche, in negativo, la scarsa conoscenza dell'élite politica che guida l'impero celeste.*

La Cina si sente più potente che mai. Per gli esperti cinesi di politica estera, il tracollo della Lehman Brothers non ha rappresentato una crisi estemporanea, ma un cambiamento strutturale nella distribuzione del potere. È evidente che il potere economico della Cina sia cresciuto nel corso degli ultimi anni. Data la solidità della sua situazione finanziaria all'inizio della crisi economica mondiale, il paese ha potuto varare un pacchetto di stimoli e incentivi pari a circa

tre trilioni di dollari, inclusi i crediti bancari, una somma equivalente alle agevolazioni previste dalla Federal Reserve e alle liquidità messe a disposizione dalla Banca centrale europea.

**François Godement, storico ed esperto di Cina e di relazioni internazionali con l'Asia orientale, è il fondatore del Centro di Studi asiatici della "Sciences Po" di Parigi.**

A mano a mano che cresce il suo potere economico, Pechino manifesta un atteggiamento assertivo in una serie di settori: economico, diplomatico e militare. Sebbene la Cina ribadisca regolarmente l'importanza dei suoi legami con l'Europa, l'attuazione di un accordo di partenariato e cooperazione con l'UE ha subito una battuta d'arresto. Persino la nuova amministrazione americana che, con un'iniziativa inedita, si è offerta di impegnarsi a soddisfare le esigenze e gli interessi strategici della Cina, si sente sempre più frustrata di fronte alla riluttanza cinese a cooperare su questioni rilevanti per gli Stati Uniti, come la Corea del Nord e l'Iran.

È in parte cambiata la percezione che gli esperti e i media europei – e più in generale occidentali – hanno dei rapporti con la Cina. In un lasso di tempo straordinariamen-

te breve, il compiacimento è stato sostituito dall'ansia. Persino gli imprenditori dimostrano meno entusiasmo nei confronti del mercato cinese e le accuse di concorrenza sleale, *dumping* e speculazione monetaria sono sempre meno velate. Di fatto, molti analisti chiedono ormai all'Occidente di adottare una posizione più assertiva nei confronti della Cina. Eppure, tutti questi appelli a lanciare una sfida strategica alla Cina sono tanto irrealistici quanto il precedente consenso su un rapporto incondizionato. La verità è che l'Occidente e la Cina sono semplicemente troppo interdipendenti perché il primo possa sostituire all'impegno cieco un confronto altrettanto cieco.

Inoltre, il cambiamento nel modo di percepire la Cina riflette un cambiamento di umore tra i leader occidentali piuttosto che una svolta aggressiva della politica cinese.

Esistono posizioni molto diverse all'interno dell'élite politica di Pechino. In particolare, esiste un vivace dibattito tra gli esponenti di una linea più nazionalistica e i sostenitori della cooperazione internazionale. La politica estera cinese sembra quindi evolvere sotto la spinta di diversi fattori, tra cui il cambio di leadership previsto per il 2012. Nel frattempo, gran parte delle decisioni chiave di oggi dipende da dirigenti che appartengono all'esercito, alle grandi aziende di Stato e al partito, perlopiù sconosciuti agli stranieri. Capire questi nuovi attori e i loro interessi è una precondizione per una politica estera efficace nei confronti della Cina.

**186** nosciuti agli stranieri. Capire questi nuovi attori e i loro interessi è una precondizione per una politica estera efficace nei confronti della Cina.

**IL PRAGMATISMO DELL'IMPERO CELESTE.** La Cina può fare leva su una diplomazia abile e pragmatica, che ha saputo coniugare l'adesione formale ai processi di integrazione globale e alle istituzioni internazionali con l'attenzione ai rapporti bilaterali. La strategia del *divide et impera* è tutt'altro che nuova. Infatti, la Cina è riuscita a mettere gli stranieri gli uni contro gli altri sin dall'epoca in cui l'imperatore Qianlong, della dinastia Qing, si batté contro l'ultimo impero mongolo. Di fatto, che fosse forte o debole, affiancata da alleati o strategicamente isolata, la Cina ha sempre mantenuto una cultura strategica "iper-realistica". L'unica novità è semplicemente il fatto che il suo potere ha continuato ad aumentare.

In passato, quando era meno influente di oggi, Pechino ha fatto concessioni internazionali a lungo termine. Ha sottoscritto accordi in materia di controllo degli armamenti e adottato misure per aderire all'Organizzazione mondiale del commercio. Ha anche istituito partenariati, tra cui un "partenariato a lungo termine, stabile e costruttivo" con l'UE, nell'aprile del 1998. Queste iniziative, improntate all'integrazione nel sistema internazionale, hanno alimentato le speranze che la Cina, dopo un primo periodo di ambientamento, sarebbe presto diventata un *responsible stakeholder*. Ma, a

mano a mano che il suo peso è andato aumentando nel corso dell'ultimo decennio, Pechino si è rivelata meno incline a firmare nuovi accordi. Quello che alla fine degli anni Novanta sembrava un punto di partenza per un ulteriore impegno del paese in diversi settori chiave, si è di fatto rivelato un punto d'arrivo.



187

La strategia cinese non andrebbe interpretata come una sfida revisionistica al sistema internazionale e alle sue regole. Di fatto, la Cina si presenta spesso come difensore del diritto internazionale vigente e della sovranità. Ma costruisce al tempo stesso coalizioni di paesi per bloccare nuove norme internazionali. Inoltre, forma queste coalizioni in base a considerazioni tattiche piuttosto che di principio. Per esempio, nell'ottobre del 2009, Cina e India hanno firmato un patto sul clima per impedire che i rispettivi paesi subissero pressioni destinate a obbligarli ad adottare obiettivi legalmente vincolanti di riduzione delle emissioni. Un mese dopo, la Cina ha annunciato unilateralmente la riduzione delle emissioni, cogliendo di sorpresa l'India, che non aveva elaborato una proposta equivalente che le consentisse di salvare la faccia.

L'impero celeste è diventato molto abile nella formazione di queste coalizioni. Esercita pressioni e alletta i suoi partner; ricompensa quelli che collaborano con lei e minaccia quelli che non lo fanno; crea alleanze su temi quali sovranità e commercio; e, di tanto in tanto, liquida, intimidisce o isola i partner reticenti. In pubblico dichiara di agire in base a dei principi, ma di fatto quei principi sono in gran parte un'espressione formale e quasi rituale di diplomazia pubblica.

Naturalmente, la Cina non è l'unico attore del sistema internazionale a seguire questo orientamento. Né manifesta apertamente tendenze egemoniche – tranne naturalmente

che nei confronti dei paesi vicini, dove i suoi “interessi chiave” sembrano in via di espansione. Nel breve periodo, è probabile che Pechino continui a non assumere nuovi impegni internazionali e a espandere la sua influenza ai margini del sistema globale. Altri Stati sostengono i costi del mantenimento della sicurezza (interna e ambientale), mentre la Cina ne incassa i profitti. Ad esempio, per le aziende cinesi lo scambio dei crediti di emissione del carbonio è diventato una sorta di bancomat.

Nel lungo periodo, tuttavia, sembra che si stia andando verso un vero e proprio “ridimensionamento” del sistema internazionale, basato su Stati-nazione e su un corpo di regole destinate semplicemente a impedire le interferenze degli uni con gli altri. Nella migliore delle ipotesi, si tratterebbe di un sistema in cui solo le violazioni alla sovranità giustificerebbero la risposta internazionale. Nella peggiore, potremmo ritrovarci in un mondo dominato dall’anarchia. Mentre europei e americani discutono dei loro valori, farebbero bene a prendere atto del fatto che la Cina è piuttosto attratta dall’idea di una politica estera “senza regole” – l’equivalente nel XXI secolo di ciò che lo storico Akira Iriye ha definito la politica estera “senza ideali” del Giappone degli anni Venti. Per questo motivo, la Cina sta diventando un vero e proprio banco

**188** di prova per la politica estera dell’Unione Europea.

## LE TENSIONI TRA USA E CINA: UN’OPPORTUNITÀ PER L’EUROPA?

Dato l’approccio strumentale di Pechino al sistema internazionale e la sua crescente influenza, la sfida consiste nell’individuare ciò di cui la Cina ha bisogno e che non è in grado di procurarsi da sola. Anzitutto, nonostante il suo approccio “opportunistico” alle istituzioni multilaterali, la Cina ha bisogno precisamente del sistema internazionale. Gli standard monetari internazionali, il sistema commerciale, la sicurezza e l’accesso alle risorse sono tutti fattori essenziali per lo sviluppo del paese. In secondo luogo, ha bisogno di beni tangibili, come le materie prime, di tecnologia, di accesso ai mercati e di sicurezza interna ed esterna. Infine, vuole beni “intangibili” come, per esempio, il riconoscimento internazionale.

Il problema di fondo dell’Europa è che non ha influenza sulla Cina. Non è tra i suoi vicini né possiede il peso strategico degli Stati Uniti. L’Europa però dispone di due leve specifiche: la Cina vuole ottenere lo status di mercato e vuole che l’UE revochi l’embargo sugli armamenti. Queste due concessioni potrebbero avere ripercussioni più estese ma, comunque siano utilizzate, non saranno di per sé sufficienti.

Benché la Cina appaia più potente che mai dopo la crisi economica globale, la nuova situazione in cui si trova la rende di fatto vulnerabile sotto vari punti di vista. Le

sue tensioni con gli USA sono aumentate. La freddezza con cui Pechino ha reagito all'offerta di cooperazione strategica fatta dall'amministrazione Obama, rende meno probabile un duopolio G2, se non altro per il momento. Questo potrebbe favorire il rafforzamento della cooperazione transatlantica. Oggi, il principale ostacolo a questo tipo di cooperazione non è rappresentato dall'America, ma dall'incapacità dell'Europa ad agire con determinazione.

In aggiunta, le relazioni della Cina con i suoi vicini stanno diventando più tese. Pechino detta sempre più spesso l'agenda della regione, stabilendo quali temi vadano affrontati con urgenza e quali debbano rimanere all'ordine del giorno. Sia che si tratti dell'India, del Giappone o di Taiwan, la palla ora è nel campo cinese – un vero e proprio rovesciamento rispetto all'epoca della guerra fredda, quando Pechino si confrontava con una serie di partner difficili alle porte di casa.

Eppure, tutto sommato, tale situazione potrebbe creare nuove opportunità per l'Europa. Dopo la ratifica del Trattato di Lisbona e l'istituzione del Servizio europeo per l'Azione esterna, l'UE ha in un certo senso rafforzato la sua posizione rispetto a due anni fa. Le difficoltà della Cina con gli Stati Uniti e con i suoi alleati potrebbero accrescere l'influenza diretta dell'Europa sulla Cina, che non può permettersi di entrare in conflitto su troppi fronti. Potrebbe anche esserci spazio per una maggiore cooperazione con gli alleati dell'Europa in Asia – per esempio, attraverso l'estensione dei partenariati di libero scambio e lo sviluppo di relazioni strategiche con paesi come India, Indonesia, Giappone e Corea del Sud.

La chiave di una politica globale nei confronti della Cina sta quindi nel lavorare con altri paesi per formare coalizioni che possano accrescere l'influenza dell'Europa su quest'ultima. Un buon esempio di come ciò potrebbe funzionare è la recente cordata internazionale che si è adoperata per spingere la Cina a prendere le distanze dall'Iran. Il cambiamento di posizione cinese è stato innescato non tanto da ciò che ha fatto l'America o l'Europa quanto dalle azioni di altri paesi, in particolare dal nuovo atteggiamento dei russi riguardo alle sanzioni e dal crescente coinvolgimento degli Stati del Golfo nei negoziati – soprattutto l'Arabia Saudita, da cui la Cina dipende in larga misura per le importazioni di energia e da cui dipenderà ancor più nel futuro. In altri termini, l'Europa potrebbe avere maggiori probabilità di influenzare la Cina proprio sfruttando l'operato altrui.