



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SASSARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, SCIENZE DELLA
COMUNICAZIONE E
INGEGNERIA DELL'INFORMAZIONE
Corso di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali
In convenzione con l'Università degli Studi di Cagliari
Curriculum in Scienze della Governance e sistemi
complessi.

XXIX CICLO

LA VOCAZIONE INTERNAZIONALE DELLA CINA.
ATTITUDINE AL VOTO NEL CONSIGLIO DI SICUREZZA
DELLE NAZIONI UNITE

Il Coordinatore del corso

Prof. Camillo Tidore

Il Tutor

Prof. Rodolfo Ragionieri

Tesi di dottorato di

Carla Contini

Indice

Introduzione

1 L'ascesa della Cina nel sistema internazionale

1.1 Quadro generale di riferimento

1.1.1. La prima fase: dal 1949 al 1971

1.1.2. La seconda fase dal 1971 al 1978.

1.1.3. La terza fase: dal 1978 alla fine della Guerra Fredda.

1.1.4 La quarta fase: dalla fine della Guerra Fredda ad oggi

1.2 Il concetto di ascesa pacifica

1.3 I dibattiti sull'ascesa della Cina

1.4 Approccio teorico: l'istituzionalismo

2 Le Organizzazioni Internazionali e la loro rilevanza

2.1 Uno sguardo alle definizioni

2.1.1. I regimi internazionali

2.2. Sul ruolo delle Organizzazioni Internazionali: strumenti, arene o attori?

2.2.1 Strumenti

2.2.2 Arene

2.2.3. Attori

2.3 Le funzioni delle Organizzazioni Internazionali

2.4 La classificazione delle Organizzazioni Internazionali

2.4.1 Classificazione in base alla composizione

2.4.2 Classificazione in base a obiettivi ed attività

2.4.3 Classificazione in base alla struttura

2.5 Gli approcci teorici rispetto alle Organizzazioni Internazionali

2.5.1 Il pensiero liberalista

2.5.2 La tradizione realista

3. La Cina come membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

3.1. La conquista del seggio

3.2 Sviluppo della politica estera dentro le Nazioni Unite

3.2.1 Assecondare la tendenza multipolare

3.2.2. Le relazioni con le altre potenze

3.3 Dal basso profilo di Deng all'impegno creativo di Xi Jinping

3.4 I principi fondamentali che guidano la Cina nel Consiglio di Sicurezza

3.4.1 La sovranità statale

3.4.2 L'integrità territoriale ed il principio di non intervento

3.5 Gli interessi strategici della Cina nelle Nazioni Unite

3.6 Le fasi storiche della Cina nelle Nazioni Unite

3.6.1. La prima fase: 1971-1979

3.6.1.2 1972, il primo veto

3.6.2 La seconda fase 1980-1989

3.6.3 La terza fase: 1990-1999:

3.6.3.1 10 Gennaio 1997, il terzo veto

3.6.3.2 1999, il quarto veto

3.6.4. Dal 2000 ai giorni nostri

3.6.4.1 Il limite della Cina: La Responsibility to Protect

3.6.4.2. 2007, il primo veto con la Russia

3.6.4.3 2008, il secondo veto con la Russia

3.6.5 La questione siriana

3.6.5.1 Il primo veto

3.6.5.2. Il secondo veto

3.6.5.3 Il terzo veto

3.6.5.4 Il quarto veto

3.6.5.5. L'ultimo veto:

Conclusioni

Introduzione

L'oggetto di questo lavoro di tesi si inserisce all'interno del dibattito teorico sulle prospettive future dell'ascesa della Cina nel sistema internazionale contemporaneo, quindi sulla crescente influenza cinese nelle dinamiche delle istituzioni internazionali.

Lo scopo della ricerca prevede una analisi dettagliata degli schemi di voto della Repubblica Popolare Cinese (PRC) nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC); in particolare si cercherà di raggiungere quattro principali obiettivi: a) fornire il quadro teorico all'interno del quale il dibattito accademico si è evoluto negli ultimi anni; b) fornire una rassegna dell'utilizzo del veto da parte della Cina nel Consiglio di sicurezza dal 1971 fino ai giorni nostri; c) testare la validità dell'approccio teorico scelto d) vagliare gli scenari futuri.

La ricerca si articola in cinque differenti fasi: 1) inquadramento del problema ed analisi del quadro teorico di riferimento 2) definizione del ruolo attuale delle istituzioni internazionali, con particolare attenzione alle dinamiche di queste ultime a fronte del declino egemonico relativo degli Stati Uniti e dell'incedere dell'ascesa della Cina come seconda potenza mondiale 3) le Nazioni Unite vengono identificate come l'arena di confronto che meglio permette di studiare l'evoluzione dell'impegno internazionale cinese 4) attraverso l'analisi delle scelte di voto e veto della Cina nel Consiglio di Sicurezza si fornisce un quadro abbastanza chiaro degli obiettivi della politica

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

estera cinese che permette di ipotizzare 5) quali possano essere gli sviluppi dell'assetto mondiale.

I dubbi che si cercano di dipanare con questa ricerca sono relativi al dibattito attualmente in corso nelle Relazioni Internazionali che vede il confronto tra una visione pessimistica del futuro del mondo che considera la Cina una potenza in ascesa insoddisfatta¹ del suo attuale status² e, rectius, in cerca di un nuovo e migliore riassetto del sistema internazionale, e le posizioni che vedono invece la Cina come una potenza matura e responsabile³ che, in quanto conscia del suo status internazionale intende tutelare la stabilità del sistema attuale⁴. In particolare J. John Ikenberry ritiene che sia altamente improbabile che la Cina abbia interesse a rovesciare l'attuale sistema in quanto prima di tutto questo è totalmente differente da quello in cui si trovavano immerse le precedenti potenze in ascesa rivelatesi poi aggressive come Germania e Giappone, in secondo luogo il sistema occidentale è aperto, modificabile⁵, inclusivo ed integrato: ciò significa che da un lato offre diversi incentivi a farne parte mentre dall'altro oltre a presentare svantaggi circa il suo rovesciamento dispone di un apparato talmente resistente da rendere questa ipotesi piuttosto remota.

¹ Quella delle potenze revisioniste in ascesa è una visione standard della scuola realista delle Relazioni Internazionali, si veda fra tutti MEARSHEIMER, JOHN J. *The tragedy of great power politics*. WW Norton & Company, 2001.

² Ibidem

³ HEMPSON-JONES, JUSTIN S. "The Evolution of China's Engagement with International Governmental Organizations: Toward a Liberal Foreign Policy?" *Asian Survey* 45, no. 5 (2005): 702-21.

⁴ La scuola liberale delle relazioni Internazionali offre diversi spunti di riflessione sul potere mitigante delle istituzioni internazionali, si veda fra TUTTI IKENBERRY, G. JOHN. *Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order*. Princeton University Press, 2012.

⁵ IKENBERRY, G. John. Liberal internationalism 3.0: America and the dilemmas of liberal world order. *Perspectives on Politics*, 2009, 7.01: 71-87.

L'attuale situazione della Cina si discosta da quella delle potenze in ascesa descritte come "pericolose ed insoddisfatte" anche per un altro fattore, rappresentato, sempre secondo Ikenberry dalla profonda sovrapposizione degli interessi cinesi con quelli americani, che si traduce in una decisiva sconvenienza del sovvertimento del sistema a vocazione statunitense.

Altre peculiarità cinesi rafforzano poi la tesi ottimista sull'ascesa della Cina: infatti Pechino ha dimostrato la sua linea cauta in politica estera anche quando, nonostante il bisogno costante di petrolio, gas e minerali, non ha mai cercato di controllare la fonte di queste risorse; la Cina non ha una sola base militare all'estero, è la prima grande potenza emergente nella storia delle Relazioni Internazionali moderne, che abbia completato il suo percorso di ascesa e raggiungimento dello *status* senza ricorrere a guerre⁶ imperiali, violente conquiste o usurpazioni di risorse appartenenti a territori più deboli; l'ascesa della Cina è quindi unica nel suo genere.

La visione liberale proposta da Ikenberry individua chiare indicazioni di policy per i governi occidentali: l'ordine internazionale continuerà ad essere solido se tutte le potenze principali lavoreranno per rafforzarlo, senza però prescindere da un aggiustamento a fronte dell'ascesa cinese.

Anche se è una potenza regionale e non una superpotenza globale, la Cina è ormai un attore rilevante in tutti le principali questioni che riguardano la *governance* politica ed economica globale; le sfide contemporanee sono ormai quasi tutte di natura globale e non possono essere risolte solo da un solo stato o

⁶ La Cina è ricorsa all'uso della forza solo quando è stata minacciata la sua integrità territoriale, come nella guerra del 1962 con l'India e nel 1979 e 1987 con il Vietnam, dove quest'ultima fu conseguenza dell'invasione vietnamita della Cambogia, che era un alleato cinese; anche in queste situazioni conflittuali ha comunque sempre preferito un approccio di negoziazione bilaterale.

da un gruppo ristretto di stati ad esclusione parte degli attori fondamentali del sistema: oggi come mai prima c'è una forte necessità di cooperazione tra grandi potenze per creare un ambiente favorevole all'ascesa cinese, e facilitarne l'integrazione nel sistema internazionale di *governance*.

La scelta dello studio dell'esercizio del diritto di veto da parte della PRC all'interno del Consiglio di Sicurezza è stata maturata in seguito alla convinzione che proprio in seno a questo organismo sia più palese l'attitudine positiva della Cina nei confronti del sistema liberale, specialmente in materia di operazioni di peacekeeping, che risultano essere l'ambito di più intensa attività nell'alveolo delle Nazioni Unite.

1. L'ascesa della Cina nel sistema internazionale

1.1 Quadro generale di riferimento:

Una parte consistente della letteratura delle Relazioni Internazionali inerente l'ascesa della Cina è attualmente impegnata nel formulare ipotesi e tesi sull'eventualità e la misura in cui quest'ultima possa costituire un ostacolo, se non la fine del sistema internazionale a vocazione liberale; ben pochi sono invece gli studi su come la Cina percepisca se stessa e la propria ascesa all'interno dell'ordine mondiale: scarsezza, questa, probabilmente riconducibile al fatto che le teorie c.d. *mainstream* con le quali gli studiosi attuali esaminano le dinamiche internazionali, provengono da determinati periodi e circostanze storiche che riflettono l'evoluzione del mondo occidentale, non tenendo pertanto conto del singolare percorso di ascesa della Cina allo status di grande potenza.

Scopo di questo primo capitolo è quindi quello di fornire una cornice teorica che permetta poi di mettere in relazione lo status internazionale della Cina con la visione occidentale del sistema internazionale, ed a questo fine è necessario concettualizzare la percezione che la Cina ha del proprio ruolo internazionale, alla luce del suo singolare percorso di ascesa al ruolo di grande potenza.

Il modo in cui al giorno d'oggi la Cina interpreta ed elabora la propria strategia in politica estera è l'approdo finale di una dottrina di Stato sul sistema

occidentale, e sul ruolo della Cina al suo interno, riflessione cominciata durante l'era di Mao⁷ e protrattasi fino ai giorni nostri, la cui evoluzione può essere sintetizzata in quattro differenti fasi.

1.1.1 La prima fase: dal 1949 al 1971.

La rivoluzione del 1949 e la rottura col blocco sovietico⁸ diedero nuova propulsione alla “consapevolezza nazionale” della Cina che cercò di proporsi come nuovo emblema del progresso comunista e simbolo dell'avanguardia socialista.

Negli anni 70 del 1900 la Cina cominciò a ragionare sulla sua posizione nel sistema mondiale in termini di sicurezza, teorizzando il concetto dei “Tre Mondi”, secondo il quale il Primo Mondo era costituito da Stati Uniti ed Unione Sovietica, ai quali la Cina guardava come grandi potenze

⁷ La Repubblica Popolare cinese nasce nel 1949, quando la guerra civile fra le truppe nazionaliste di Chiang Kai-shek e i comunisti di Mao Tseu Tung, si concluse con la vittoria di questi ultimi; tra i primi provvedimenti del nuovo sistema, inizialmente ispirato al modello sovietico, figurano l'istituzione di piani quinquennali, la collettivizzazione della terra, la nazionalizzazione di banche e industrie prima, e la completa abolizione della proprietà privata poi. Durante il governo di Mao la popolazione cinese soffrì terribili carestie, fu vittima di repressioni, confini, lavori forzati ed esecuzioni sommarie.

⁸ Quando il 1° ottobre 1949 fu proclamata la Repubblica Popolare Cinese, i soli a riconoscere il nuovo regime furono l'Unione Sovietica e pochi altri Paesi Socialisti. Durante la Guerra fredda era fondamentale per la Cina garantirsi l'appoggio del blocco sovietico in una situazione di totale isolamento internazionale anche se questo si concretizzava in una dipendenza da esso. I due Stati firmarono il trattato di amicizia del 1950, la Cina e l'URSS con il quale siglavano un'alleanza difensiva contro il Giappone o contro qualunque altro stato alleato di quest'ultimo in caso di aggressione. Ciascuno dei due Stati si impegnava nello stesso tempo a non concludere alcuna alleanza diretta contro l'altra parte. Ma a seguito della “destalinizzazione” promossa da Kruscev Mao dichiarò che il principale pericolo in quel momento era il revisionismo o, in altre parole, l'opportunismo di destra. Mao credeva fermamente che il blocco comunista dovesse prepararsi allora per una vigorosa sfida al mondo capitalista occidentale, ma Kruscev non mostrava di voler tornare indietro dalla sua posizione pubblicamente. Questa tensione inizialmente solo di natura ideologica si intensificò fino a sfociare in una serie di dispute territoriali lungo il confine sinosovietico

imperialiste e nemiche, con particolare titubanza verso l'URSS, che era ritenuta la più aggressiva ed inaffidabile in quanto potenza in ascesa; il Secondo Mondo era poi costituito dagli alleati delle due superpotenze, ovvero tutti quei paesi sviluppati che si schieravano intorno ai due blocchi; del Terzo Mondo facevano invece parte le nazioni in via di Sviluppo del Movimento dei Paesi Non Allineati.

Durante l'epoca Maoista la Cina si trovava dal punto di vista interno in condizioni di povertà ed estrema indigenza mentre dal punto di vista esterno affrontava da un lato una sempre peggiore crisi con la confinante Unione Sovietica, e dall'altro un quasi totale isolamento dal resto del sistema internazionale.

A seguito della rottura sino sovietica la Cina passava da una strategia di "*leaning on one side*" ad una di "*middle routine*" con cui si intendeva il passaggio dall'essere spalla del blocco sovietico a proporsi nello scontro tra le due grandi potenze come *tertium non datur*, come leader dei paesi non allineati.

Il modo in cui la Cina in quegli anni vedeva il mondo era fortemente influenzato dalle conseguenze di anni di imperialismo e colonialismo, che avevano portato i leader cinesi ad una fortissima avversione per qualunque tipo di interferenza esterna negli affari interni, comprensibile se si considera che lo scenario che dopo la seconda guerra mondiale si presentava agli occhi dell'élite politica cinese, era un mondo diviso dal potere e dominato dall'imperialismo statunitense e dallo sciovinismo sovietico.

Il modo in cui le due potenze dominavano il mondo era considerato ingiusto poiché imposto con la forza e non per mezzo della virtù; in forza di questa visione Mao considerava pertanto la Cina l'unico attore internazionale in

grado di rappresentare, aiutare⁹ e guidare tutti i paesi che subivano questo ingiusto ordine mondiale in quanto oppressi politicamente, dominati, sfruttati, impoveriti e contaminati/colonizzati culturalmente.

Durante questa prima fase la Cina si oppose alla partecipazione a qualunque organizzazione internazionale ed ebbe scarsi e limitatissimi contatti con pochissime di queste.

La visione che le elites politiche cinesi avevano delle organizzazioni internazionali era in quel periodo negativa, conservatrice e quasi odiosa: il rifiuto netto derivava in gran parte da una profonda sfiducia nelle Organizzazioni Internazionali; nella visione cinese queste erano infatti controllate dalle potenze occidentali, mentre ben poco spazio d'azione veniva lasciato al Terzo Mondo, situazione, questa, che rifletteva l'ineguaglianza dell'assetto istituzionale del tempo che permetteva pertanto alla Cina una scala molto limitata di scelte: unirsi alle istituzioni internazionali del reame socialista, o unirsi alle istituzioni internazionali liberali consorziandosi con altre nazioni in via di sviluppo, senza tuttavia abbandonare la lotta per la conquista del seggio nelle Nazioni Unite¹⁰

⁹ L'aiuto finanziario cinese a numerosi paesi in fase di decolonizzazione aveva uno scopo ben preciso: quello di guadagnarsi il loro favore all'interno dell'Onu. Se le loro guerre di indipendenza si fossero risolte con successo, queste Nazioni avrebbero avuto di diritto un seggio nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed avrebbero quindi potuto perorare la richiesta cinese di un seggio al loro interno, dacchè dal 1949 e fino al 1976 alle Nazioni Unite sedeva la Repubblica di Taiwan, l'unica Cina riconosciuta dal mondo occidentale

1.1.2 La seconda fase dal 1971 al 1978.

E' caratterizzata da due eventi principali: la morte di Mao¹¹ e l'ingresso della Cina nelle Nazioni Unite come membro permanente del Consiglio di Sicurezza, ed è considerata la fase dell'apertura, durante la quale la RPC inizia a muovere dei piccoli passi verso la partecipazione alle Organizzazioni Internazionali; nonostante la conquista dell'agognato seggio nelle Nazioni Unite, contrariamente a quanto molti teorici avevano prospettato, non optò per l'immediato impegno in altri rapporti con Organizzazioni Internazionali, ma si limitò ad una presenza piuttosto passiva nel Consiglio di Sicurezza; questa reticenza può essere spiegata attraverso l'analisi di due particolari aspetti¹²: uno è che nel 1970 l'Onu era ancora vista con l'arena in cui si misuravano e scontravano le due grandi superpotenze, l'altro motivo è da ricercarsi nelle dinamiche interne della Cina: le idee diplomatiche e le politiche estere erano fino a quel momento influenzate dalla Rivoluzione Culturale¹³ e dalla sua esasperata ideologia; pertanto la Cina guardava quindi alle Nazioni Unite come al mero strumento del capitalismo controllato da US e URSS e di conseguenza cominciò il suo percorso al loro interno come semplice osservatore di un forum dalla dubbia utilità dal quale non aspettarsi alcun impegno per la persecuzione

¹¹ Dopo la morte di Mao Tse Tung subentrò al potere Hua Guofeng, il quale inaugurò una serie di riforme mirate alla modernizzazione del Paese. Fu però sotto la direzione di Deng Xiaoping che avvenne il vero e proprio miracolo economico cinese, attraverso una riforma che mirava a riallineare la rurale economia cinese a alle economie occidentali industrializzate.

¹²ZHIHAI, X. I. E., et al. *The rise of China and its growing role in international organizations*. In «*Journal of Modern Chinese Studies*», 2011, 4.1: 85-96.

¹³ Tragico capitolo della Cina maoista, la Rivoluzione Culturale è il nome con cui ci si riferisce al periodo tra il 1966 ed il 1969, nel quale Mao, ormai estromesso dalla dirigenza del Partito Comunista diede inizio ad un'epurazione della corrente riformista guidata da Deng Xiaoping. La Rivoluzione si basava sull'indottrinamento dei giovani non iscritti al Partito, e sul loro inquadramento nelle Guardie Rosse, delle vere e proprie milizie investite del compito di "rieducare" la popolazione cinese al marxismo-leninismo, talvolta con l'utilizzo della violenza.

ed il mantenimento della pace mondiale. Nonostante la Cina non abbia intrapreso nessun tipo di iniziativa all'interno delle Nazioni Unite durante il suo primo periodo di permanenza è però innegabile che quantomeno la sua attitudine verso le organizzazioni internazionali cominciò a mutare, concretizzandosi in alcuni tentativi di creare legami e connessioni con alcune organizzazioni sociali e culturali: la Cina aderì infatti ad una serie di organizzazioni appartenenti all'alveolo delle Nazioni Unite ma non riconducibili ad attività politica, come UNDP¹⁴ ed UNESCO¹⁵, oltre che al Comitato Olimpico Internazionale, e all'ISO¹⁶.

1.1.3. La terza fase: dal 1978 alla fine della Guerra Fredda.

La stagione della vera e propria apertura cinese alle istituzioni internazionali comincia nel 1978 con la prosecuzione della politica di apertura promossa da Deng Xiaoping ed il rafforzamento delle sue interazioni con la comunità internazionale che porterà poi ad un vero e proprio boom della partecipazione cinese alle istituzioni internazionali. Durante questo periodo vediamo la PRC non solo estendere la sua rete di contatti e comunicazioni con il resto del mondo, dal quale fino a pochi anni prima di trovava isolata, ma anche aprire canali di comunicazione con un ampio range di organizzazioni economiche, commerciali, finanziarie, culturali, scientifiche etc.

Dagli anni 80 Deng Xiaoping sostenne la necessità di insistere e cooperare negli affari internazionali e all'interno delle istituzioni stesse allo

¹⁴ United Nations Development Programme

¹⁵ United Nations Organization for Education, Science and Culture

¹⁶ International Organization for Standardization

scopo di costruire un nuovo ordine mondiale basato sui cinque principi cinesi di coesistenza pacifica:¹⁷ a tale scopo, durante l'era di Deng il numero di organizzazioni internazionali alle quali la Cina aderì, e l'impegno che questa profuse al loro interno, aumentò sensibilmente; il motivo per cui non si oppose in nessun modo all'assetto della politica mondiale ed anzi ne riconobbe la legittimità è da rinvenirsi proprio nell'obiettivo principale della strategia politica di Deng: che era quello di favorire un ordine internazionale pacifico e stabile che permettesse lo sviluppo economico della Cina; l'esempio più emblematico di questo disegno per il futuro fu l'ulteriore incremento della sua partecipazione ad organizzazioni economiche e finanziarie, dovuta soprattutto alla necessità di concentrarsi sullo sviluppo economico¹⁸ come poi sancito anche nella Terza Sessione Plenaria del Congresso Nazionale del Popolo; la dimostrazione della validità e della lungimiranza di questa strategia può essere rinvenuta nell'importanza che poi giocarono gli investimenti di capitali esteri nel rilancio dell'intera economia cinese, poiché nella visione di Deng il passo più importante per la Cina era la modernizzazione della sua economia ed il passaggio da un modello stalinista ad uno di tipo più indipendente basato sulle esportazioni, ed è questo il punto in cui l'adesione ad organismi sovranazionali diventa indispensabile.

¹⁷ 5 principi di coesistenza pacifica sono i pilastri portanti della politica estera cinese: la Cina li rispetta e richiede il loro rispetto agli altri Stati. L'adesione a questi principi è stata annunciata per la prima volta da Zhou En Lai durante una visita in Myanmar, e questi sono stati inseriti nella dichiarazione finale della Conferenza dei Paesi non Allineati di Bandung nel 1955. Nell'ordine sono: 1) il rispetto per la sovranità e l'integrità territoriale; 2) la non aggressione; 3) la non interferenza negli affari interni degli Stati; 4) l'uguaglianza tra Stati e la realizzazione degli interessi comuni; 5) La coesistenza pacifica

¹⁸ Tra le principali misure: la de collettivizzazione rurale, riduzione del ruolo dello stato e della pianificazione centrale, apertura agli investimenti esteri ed al turismo, istituzione di Zone Economiche Speciali all'interno delle quali venivano accolte le aziende straniere che intendevano de localizzare la produzione

Nella seconda metà degli anni 80 la Cina iniziò finalmente a guadagnare una posizione di rilievo nelle istituzioni finanziarie ed economiche più importanti come il FMI, la Banca Mondiale e la Banca di Sviluppo Asiatica: per mezzo di queste riuscì ad ottenere ingenti fondi che utilizza per la costruzione di enormi infrastrutture, fondamentali per il rilancio dello sviluppo domestico, ed allo stesso tempo cominciò a palesare chiaro interesse verso le istituzioni che si occupavano di operazioni di pace, controllo degli armamenti e disarmo.

Mentre per tutta la durata degli anni 70 si era sempre mostrata diffidente rispetto alle iniziative di peacekeeping delle Nazioni Unite, ritenendole appannaggio dell'egemonia dei due blocchi, a partire dal 1980 iniziò ad abbandonare questa posizione in favore di una sempre più costruttiva collaborazione, arrivando persino a fornire, nel 1984, delle linee guida per le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e a diventare, nel 1988, un membro del Comitato Speciale UN Peacekeeping.

1.1.4. La quarta fase: dalla fine della Guerra Fredda ad oggi

. A partire dagli anni 90 la Cina espande e diversifica il suo impegno in una sorprendente varietà di istituzioni internazionali, e cerca al contempo di giocare all'interno di queste un ruolo sempre più attivo.

Al momento del collasso dell'Unione Sovietica, l'obiettivo strategico internazionale che nella elite politica cinese prevale è quello della riorganizzazione dell'assetto mondiale in senso multipolare, al fine di scongiurare sia l'ipotesi di un ritorno al precedente bipolarismo, che lo

sconfinamento nell'unipolarismo che si profilava all'orizzonte essendo gli Stati Uniti rimasti l'unica superpotenza mondiale; sono principalmente due i motivi per cui la Cina caldeggiava per una strategia a favore del multipolarismo: quest'ultimo sarebbe stato infatti in grado di contenere l'espansione egemonica degli Stati Uniti e di prevenire una situazione unipolare, permettendo alla Cina un più ampio spazio di manovra,(l'avversione verso quest'ultimo era già chiara data la scelta di non allineamento della Cina); il secondo motivo risiedeva nel fatto che le nazioni in via di sviluppo avrebbero potuto beneficiare di molta più libertà con una disposizione di potere che non permetteva l'ingerenza di una nazione prevaricante nelle loro dinamiche interne.

Un mondo multipolare, presupponendo l'esistenza di diverse potenze, non necessariamente con lo stesso profilo ideologico, avrebbe quindi permesso l'ascesa di una potenza socialista accanto ad altre a vocazione capitalista.

All'inizio di questa fase gli sforzi cinesi vengono però bloccati dall'incidente di Tienanmen che per qualche anno obbliga la Cina ad un isolamento internazionale e alla comminazione di pesanti sanzioni ad opera dei paesi occidentali, a seguito del quale si impegna formalmente nella promozione e nel rafforzamento di rapporti multilaterali all'interno di tutte le istituzioni.

1.2 Il concetto di ascesa pacifica

Dalla seconda metà degli anni 90, i tassi vertiginosi di crescita economica e militare cinese vennero accolti con sfiducia da diverse potenze occidentali, tanto che in alcuni ambiti accademici cominciò a prendere forma la teoria della “minaccia cinese”.

Al fine di evitare di essere percepita come tale, la Cina si impegnò ancor più nel promuovere l'immagine di se stessa come una nazione affidabile e trasparente, a supporto della quale, all'inizio del XXI secolo il governo cinese decise di esternare le proprie prospettive di crescita e sviluppo interne ed internazionali attraverso la teorizzazione della “peaceful ascent”, ovvero ascesa pacifica, che venne riportato e rimarcato in ogni discorso ufficiale¹⁹ dei leaders cinesi; il concetto venne formulato da Zheng Bijian nel 2002 come bilanciamento alla percezione, diffusa nei paesi occidentali, che l'ascesa della Cina rappresentasse una minaccia e che in ogni caso la sua forte espansione economica sarebbe culminata in un collasso imminente che avrebbe travolto tutto l'ordine mondiale; se da un lato si temeva infatti che la vertiginosa crescita della Cina avrebbe portato il paese ad un atteggiamento di tipo revisionista rispetto al suo status internazionale, dall'altro veniva avanzata l'ipotesi di un'inevitabile impatto negativo sulla politica mondiale derivante dalla rottura degli equilibri economici e sociali cinesi: paure queste, che il paese cercava di fugare sin da quando, come scritto prima, iniziò il percorso di inserimento internazionale e sviluppo con la premessa del desiderio di un ordine internazionale stabile e pacifico.

¹⁹ ONNIS, BARBARA. *La Cina nelle relazioni internazionali: dalle guerre dell'oppio a oggi*. Carocci, 2011.

La scelta del termine “ascesa” serviva proprio a rimarcare la prospettiva che la crescita economica cinese sarebbe proseguita negli anni a venire ed avrebbe portato ad un continuo miglioramento della posizione del paese nella gerarchia dell’economia internazionale.

Sin dalle prime riforme di apertura di Deng la Cina ha sempre tratto notevoli benefici dalla globalizzazione, proponendosi come luogo nel quale de localizzare la produzione manifatturiera grazie a manodopera scarsamente qualificata e a basso costo tanto da farle acquisire il ruolo di “laboratorio del mondo”. Questo genere di politiche hanno creato le basi per la crescita economica della Cina che, secondo Jian Zeming sarebbe dovuta continuare fino a completare la sua evoluzione nel 20150 trasformandosi in uno stato moderno e industrializzato con una democrazia socialista e suoi propri valori²⁰; progetto poi confermato dallo stesso Xi Jinping, per realizzare il quale sono evidentemente necessarie condizioni internazionali come pace e stabilità.

Uno dei concetti fondamentali, sul quale la Cina ha posto tutta la sua enfasi nel tentativo di assicurare l’Ovest, è il fatto che, a differenza delle precedenti potenze occidentali emergenti e non baserà la sua ascesa su colonizzazione, egemonia o guerre di aggressione se quando la sua espansione richiederà risorse non rinvenibili all’interno dei suoi confini: la Cina baserà la sua industrializzazione sulle proprie forze e tenterà di risolvere il problema della scarsità delle risorse attraverso degli accordi equi per l’estrazione e l’importazione di materie prime con paesi ricchi di risorse.

Secondo Bijian, alla necessità di stabilità internazionale per lo sviluppo cinese corrisponde una speculare necessità a livello domestico, poiché una

²⁰ Discorso di JIANG ZEMIN al XV Congresso del Partito Comunista Cinese

società armoniosa all'interno della quale le disparità sono state dipanate è un requisito per la prosecuzione della crescita: il concetto di ascesa pacifica sintetizza così le condizioni interne ed esterne affinché lo sviluppo cinese avvenga con successo.

Il termine “peaceful ascent” cominciò però a suscitare dei dibattiti in seno all'élite governativa cinese dacché la corrente più a sinistra riteneva che fosse privo di contenuti ideologici mentre quella più a destra criticava il mancato sottolineamento del ruolo negativo dell'imperialismo americano nella politica mondiale; alcune osservazioni giunsero anche dall'esercito, il quale temeva che l'accezione “pacifica” del termine “ascesa” potesse portare ad un rallentamento o addirittura ad un abbandono della modernizzazione e del rafforzamento dell'esercito cinese; alcuni intellettuali ritenevano poi che il termine “ascesa pacifica” avrebbe potuto minare le possibilità di un intervento armato in caso di una eventuale riunificazione con Taiwan.

Ma la critica più influente fu quella mossa dalla fazione liberale dei leaders cinesi, che esprimevano preoccupazione rispetto al termine “ascesa” in quanto avrebbe potuto dare adito ad accostamenti con il già esistente concetto di “potenza in ascesa”, mentre l'obiettivo cinese era invece proprio quello di dimostrare di esser l'opposto delle tradizionali potenze in ascesa.

A seguito dei dibattiti poc'anzi illustrati nel 2005 il governo cinese iniziò a cambiare strategia promuovendo prima il Libro Bianco “The peaceful development road” che illustrava al mondo gli stessi concetti che si cercavano di trasmettere con il termine “peaceful ascent”, poi nel 2011 il libro bianco chiamato semplicemente “Peaceful development”: quali dunque le differenze tra le due versioni? La situazione internazionale del 2011 era certamente differente da quella del 2005: agli inizi del XXI secolo la Cina godeva,

soprattutto in Asia, di un'immagine quando mai positiva derivante dal suo ruolo di rilievo nel salvataggio di diverse economie asiatiche a seguito della crisi finanziaria asiatica del 1997; il 2011 invece era caratterizzato dagli strascichi della ben più grave crisi internazionale iniziata nel 2008, che vide la Cina in una posizione diversa da quella occupata ormai dieci anni prima.

Nonostante la Cina fosse una delle nazioni che aveva meglio superato il 2008, il primo anno di crisi, durante gli sviluppi successivi arrivarono diverse critiche in merito alle sue politiche monetarie: Stai Uniti, Europa e anche alcuni competitors asiatici mossero accuse di manipolazione della valuta al fine di avvantaggiare i prodotti cinesi, e quindi nel nuovo libro bianco si possono trovare alcuni aggiustamenti in merito a queste politiche.

L'impatto positivo della globalizzazione sulla Cina e sul mondo è enfatizzato dalla oculata scelta di un linguaggio di vocazione liberale; è poi tangibile la posizione difensiva cinese rispetto alle critiche mosse in seguito alla gestione della crisi del 2008, esplicita attraverso l'esaltazione degli sforzi cinesi per la creazione di "un meccanismo di governance economica globale, una riforma del sistema finanziario internazionale, la partecipazione cinese nella coordinazione multilaterale delle politiche macroeconomiche"²¹.

²¹ Trad mia White paper 2011 " *The Path of China's Peaceful Development*"

1.3 I dibattiti sull'ascesa della Cina

L'ascesa della Cina ha dato vita ad un dibattito dottrinale nell'ambito delle Relazioni Internazionali incentrato fondamentalmente sull'opposizione tra una fazione che ritiene questo fenomeno un'opportunità per la politica mondiale e vede la Cina come una potenza in ascesa innovativa e non revisionista, rispetto alla quale la comunità internazionale dovrebbe avere un atteggiamento di tipo inclusivo, ed un'altra fazione che guarda alla ribalta cinese come ad una minaccia per l'ordine esistente e ne caldeggia l'immediato contenimento.

Secondo i liberali, le relazioni tra la Cina e le potenze occidentali non sfoceranno in un conflitto ma si manterranno stabili all'interno di una dimensione pacifica e cooperativa grazie a tre meccanismi dotati di una sorta di "potere pacificante": l'interdipendenza economica²², le istituzioni internazionali²³ e il "processo di democratizzazione".

In merito all'interdipendenza la corrente liberale "ottimista" ritiene che i frequenti scambi commerciali²⁴ tra le due nazioni abbiano comportato un mutuo interesse al mantenimento di buone relazioni, maggiore è il volume degli scambi, maggiore sarà la priorità di evitare a tutti i costi il conflitto; oltre al commercio, i rapporti si mantengono pacifici anche grazie alla vasta rete di istituzioni, che mediano in maniera efficace le comunicazioni tra le nazioni,

²² KEOHANE, ROBERT O. *International institutions: Can interdependence work?* In «. *Foreign policy*,» 1998, 82-194.

²³ KOREMENOS, BARBARA; LIPSON, CHARLES; SNIDAL, DUNCAN. The rational design of international institutions. *International organization*, 2001, 55.04: 761-799.

²⁴ KEOHANE, ROBERT O.; NYE JR, JOSEPH S. *Power and interdependence. Survival*, 1973, 15.4: 158-165.

riducendo il rischio²⁵ e l'incertezza²⁶ verso le intenzioni reciproche; fin dalla Guerra Fredda c'è stata una proliferazione di queste istituzioni proprio nella regione asiatica²⁷, che è sempre più coinvolta nei negoziati ONU; ultimo elemento pacificatore è quello democratico, i liberali sono infatti fermamente convinti del fatto che, sebbene il processo non sia ancora completo, in Cina si stia assistendo ad una democratizzazione del paese, grazie alla propulsione del commercio internazionale, dello sviluppo economico, e del sempre maggiore coinvolgimento nelle istituzioni.

In posizione nettamente contrastante a quella liberale troviamo i realisti, convinti dell'esistenza di un'ineluttabile tendenza di tutti gli stati a competere per il potere e la sopravvivenza, essendo inseriti in un contesto anarchico che fa del potere militare l'unica sicurezza contro il predominio altrui; per la scuola realista l'unico fattore da prendere in considerazione nel futuro dell'attuale assetto mondiale è la rapida ascesa del potere cinese²⁸, il cui aumento delle spese militari è sinonimo di slancio espansionistico; essi sostengono infatti che nel corso della storia ogni potenza in ascesa abbia mostrato tendenze revisioniste, prescindendo del tutto dal proprio ordinamento interno: è successo sia durante l'ascesa degli Usa che durante quella del *Reich*. John Mearsheimer tra tutti, afferma con convinzione che finché la Cina continuerà a crescere, sarà fortemente incline, come del resto tutti i precedenti aspiranti egemoni, a

²⁵ KEOHANE, ROBERT O. *The demand for international regimes. International organization*, 1982, 36.02: 325-355.

²⁶ KOREMENOS, BARBARA; LIPSON, CHARLES; SNIDAL, DUNCAN. The rational design of international institutions. *International organization*, 2001, 55.04: 761-799.

²⁷ CARL BAKER: *Us Alliances in the Asia Pacific: the evolving narrative*, in «Pacific Forum CSIS» Vol.13 No.1, Gennaio 2013

²⁸ MEARSHEIMER, JOHN J. China's unpeaceful rise. *CURRENT HISTORY-NEW YORK THEN PHILADELPHIA-*, 2006, 105.690: 160.

diventare essa stessa una potenza egemone²⁹; le potenze in ascesa andrebbero dunque oltre la difesa dei propri territori, cercando inevitabilmente di espandere i loro interessi strategici.

Il realismo di Mearsheimer si concretizza nell'uso preventivo dell'offesa/attacco da parte delle nazioni al fine di assicurarsi la sopravvivenza; gli Stati perseguono la potenza poiché, vista la situazione di anarchia, devono poter provvedere autonomamente alla propria sicurezza, senza che la salvaguardia di quest'ultima debba dipendere dagli altri; considera infatti le alleanze dei "matrimoni di convenienza temporanei"³⁰; da qui il perseguimento del potere, considerato l'unica risorsa in grado di garantire la massima sicurezza, che corrisponde all'egemonia; un atteggiamento di tipo offensivo, non si traduce però inevitabilmente nella costante aggressione, in quanto attori razionali le grandi potenze attaccano solo in seguito ad un'accurata analisi costi/benefici.

Esistono poi secondo l'autore, altri obiettivi per le grandi potenze, che si discostano dal perseguimento dell'egemonia, quali il raggiungimento di una maggiore prosperità economica, necessaria poiché secondo una dottrina di stampo mercantilistico, la potenza militare deriva dalla ricchezza; la promozione di una particolare ideologia: come ad esempio l'impegno degli Stati Uniti nella promozione della democrazia; la salvaguardia dei diritti umani: strettamente connessa al prestigio della nazione agli occhi degli altri attori del sistema.

Mearsheimer distingue fra due diversi tipi di egemonia, a seconda della sfera territoriale da loro controllata: *l'egemonia globale*, che viste le

²⁹ JOHN MEARSHEIMER: *The tragedy of great powerpolitics*.

³⁰ J. MEARSHEIMER: *The tragedy of Great Power Politics*

innovazioni tecnologiche in campo militare, oggi giorno dovrebbe detenere il monopolio e l'assoluta superiorità nucleare. Storicamente non sarebbero mai esistite egemonie di questo tipo, fatta eccezione per una breve parentesi americana, durata dal 1945 al 1949, anno in cui l'Unione Sovietica fece detonare con successo il suo primo ordigno atomico. Al giorno d'oggi sarebbe un egemone globale chi detiene l'assoluta superiorità nucleare, condizione non esistente.

Gli USA sono un esempio unico di *egemonia regionale* nel mondo occidentale: sono cioè una potenza che controlla una distinta area geografica assicurandosi che nella stessa non nascano potenziali egemoni e che nelle altre aree nascano diverse potenze, in modo che nessuna di esse diventi egemone regionale; al momento la loro più grande minaccia su scala regionale potrebbe essere il Brasile, la cui crescita e sviluppo potrebbero condurre nel prossimo cinquantennio ad una situazione in cui l'America non sarebbe più l'egemone incontrastato di quella regione.

Gli Stati dispongono di due tipi di potere: militare e latente, formato quest'ultimo, dagli elementi che concorrono alla formazione del potere militare; il potere risiederebbe quindi nelle risorse materiali alle quale uno Stato ha accesso, prima fra tutte la ricchezza, legata alla crescita della popolazione, è infatti necessaria una grande popolazione per produrre una grande ricchezza; la ricchezza di uno stato consta delle risorse economiche che questo è in grado di mobilitare per dare avvio alla costruzione del potere militare; la ricchezza da mobilitare è l'insieme delle risorse economiche di cui uno Stato può disporre per costruire le sue forze militari; la potenza latente di uno Stato si misura quindi attraverso la sua ricchezza, mentre per misurare la potenza militare si

utilizzano parametri quali le forze militari, la loro consistenza e il loro avanzamento tecnologico.

Sottolineando l'importanza del fattore geopolitico per l'acquisizione della posizione egemone, Mearsheimer riflette sul fatto che le potenze insulari, situate su una porzione di terraferma completamente circondata dal mare, come Gran Bretagna, Usa e Giappone, siano molto più avvantaggiate rispetto a quelle continentali, situate cioè in territori in cui c'è la presenza di altre potenze; possono infatti aspirare al ruolo di egemoni nell'intera regione da loro occupata e non devono temere attacchi né intromissioni da parte di altre potenze, a causa del potere frenante esercitato dalle grandi distese d'acqua; gli Usa possono essere definiti una potenza insulare, in quanto risultano essere egemoni su tutto il continente da loro abitato, né hanno mai subito tentativi di invasione da parte delle potenze continentali provenienti da Europa o Asia; le potenze più pericolose sarebbero, secondo l'autore, quelle continentali che si dotino di grandi eserciti³¹.

Le grandi potenze, che secondo l'autore sono "in grado di vendere la pelle in una guerra globale"³² lasciando l'avversario fortemente indebolito, perseguono fondamentalmente quattro obiettivi: a) *l'egemonia regionale*: aspirano cioè ad essere l'unica grande potenza nell'area da loro occupata, impedendo ad altre potenze di ricoprire lo stesso ruolo nelle altre aree, al fine di evitare che queste ultime possano formare una coalizione di contenimento nei loro confronti, usando come base per eventuali attacchi il territorio della potenza alleata, neutralizzando così il potere frenante dell'acqua. b) *Massimizzazione della ricchezza*: ovvero il tentativo di estensione e controllo

³¹ Ed in quest'ottica la Cina si colloca secondo Mearsheimer tra le potenze in ascesa pericolose.

³² J. MEARSHEIMER: *The tragedy of great power politics*

della propria egida nelle aree del globo che producono più ricchezza e risorse.

c) *Superiorità delle forze di terra*, considerate la forza militare più importante.

d) *Superiorità nucleare*, che insieme al monopolio nucleare permetterebbe alla potenza che li acquisisce di essere invulnerabile a nessun attacco.

Le potenze utilizzano diverse strategie nel perseguimento dei propri obiettivi, qualora debbano guadagnare più potere, modificare l'equilibrio del sistema a loro vantaggio, o evitare che altri lo modifichino a loro discapito; e secondo quanto sostenuto dalla dottrina realista-offensiva adottano diversi sistemi per guadagnare potere relativo a scapito dei loro rivali; primo metodo fra tutti è quello della *guerra*: nel suo trattato "The tragedy of Great Power Politics" J. Mearsheimer respinge con decisione la tesi secondo la quale la conquista non paga, sostenendo che l'offesa abbia la meglio nel 60% dei casi, negando anche l'ipotesi secondo la quale i costi della guerra supererebbero i benefici; l'autore ritiene infatti che benché i territori conquistati a mezzo guerra siano fonte di instabilità, i conquistatori possano trarre vantaggio dallo sfruttamento del lavoro o delle risorse del paese vinto, aggiungendo che la conquista spesso è la migliore arma per assicurarsi territori strategici ed eliminare lo stato sconfitto dal novero dei potenziali³³; il *ricatto* è invece la minaccia del ricorso alla guerra, e si presenta come una soluzione priva di costi per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato; non sempre però è sufficiente, soprattutto vi si ricorre nei rapporti con grandi potenze, le quali potrebbero non cedere alla minaccia; nel caso di successo è ovviamente preferibile alla guerra; ma non permette grandi risultati, in quanto non altera significativamente l'equilibrio, si tratta solo dell'ottenimento di piccole concessioni da parte dello

³³ L'attendibilità di questi dati è controversa, e smentita da diversi studi

Stato minacciato. Il *bait and bleed* ovvero “falli scannare tra loro”, si realizza inducendo due paesi rivali ad ingaggiare tra loro una guerra prolungata e logorante al fine di “dissanguarli” mantenendo intatta la propria potenza, non è una strategia di facile attuazione, poiché risulta difficile indurre due potenze alla guerra senza che queste ultime sospettino dello schema in atto; il *dissanguamento* è invece una variante della tattica precedente, poiché si attua quando è già in corso una guerra tra due potenze rivali, alimentandola affinché sfoci nel dissanguamento.

Oltre alle strategie che mirano ad accumulare potere, Mearsheimer ne identifica alcune che hanno lo scopo di evitare che gli aggressori accumulino potere relativo: tra queste il *bilanciamento* risulta essere l’assunzione diretta di responsabilità al fine di impedire ad un’aggressione l’alterazione dell’equilibrio di potenza nel sistema; la strategia iniziale utilizza i canali diplomatici al fine di dissuadere l’aggressore minacciando ripercussioni militari; la seconda misura è quella del c.d. *bilanciamento esterno*: l’attuazione di una coalizione di contenimento al fine di dissuadere l’aggressore, l’*extrema ratio* è il bilanciamento interno, che prevede la mobilitazione delle proprie risorse a scopo contenitivo.

Lo *scaricabarile* è l’alternativa con la quale si cerca di indurre un’altra potenza a farsi carico del contenimento; esistono diverse strategie per facilitare una strategia di questo tipo: una consiste nell’intraprendere ottime relazioni diplomatiche con l’aggressore, sperando che quest’ultimo muova i suoi attacchi solo verso lo stato che dovrebbe accollarsi l’onere del bilanciamento; un’altra prevede il raffreddamento delle relazioni con quest’ultimo, con un duplice fine, poter instaurare buone relazioni con l’aggressore, ed evitare contemporaneamente di esser chiamati a far parte di un’eventuale coalizione

con lo stato oggetto dello scaricabarile; si possono mobilitare le proprie risorse militari al fine di apparire, agli occhi dell'aggressore come un bersaglio troppo impegnativo, in modo che questo ripieghi su altri obiettivi; infine si può cercare di dare impulso alla crescita del bilanciatore.

Il *bandwagoning*, letteralmente "saltare sul carro del vincitore", consiste nell'allearsi con l'avversario più potente al fine di uscire indenni da un eventuale scontro per l'equilibrio di potenza, e dividere una parte del potere ottenuto in caso di vittoria; questo tipo di strategia è un'arma a doppio taglio poiché crea un'alterazione indesiderabile dell'equilibrio a favore della potenza avversaria. Con *l'appeasement* vengono invece fatte delle concessioni all'eventuale aggressore, nella speranza di scongiurare ogni suo incentivo alla guerra; alterando però, anche in questo caso, l'equilibrio a favore dell'avversario, questa tattica non è auspicabile secondo i realisti offensivi, perché non placa l'avversario, ma gli offre maggiori impulsi di conquista.

Mearsheimer ritiene che la logica di potenza del realismo offensivo, sia valida a tutt'oggi, in quanto la situazione di anarchia rimane invariata nonostante la presenza di istituzioni internazionali come l'ONU, in quanto prive dei mezzi concreti per impedire le guerre fra stati, i quali continuano a detenere le loro forze militari: il criterio delle relazioni internazionali continua quindi ad essere di stampo realista.

In merito alla situazione attuale in Europa è opinione dell'autore che, in caso di ritiro delle truppe NATO dall'Europa, si assisterebbe ad una nuova ascesa della Germania in veste di potenziale egemone; mentre la regione asiatica sarebbe invece equilibrata grazie alla compresenza di Cina, Russia, Giappone e ultimamente India; in entrambi i contesti, la pace è garantita,

secondo l'ottica del realismo offensivo, dal mantenimento delle truppe americane nel suolo dei due continenti.

Coerentemente ai dettami della logica di potenza, secondo Mearsheimer, gli USA dovrebbero ritirare le loro truppe da Asia ed Europa³⁴, ed intervenire, come nelle guerre mondiali, a conflitto già aperto, utilizzando una strategia di dissanguamento che permetterà loro di ottenere più potere a scapito dei contendenti.

L'ipotesi più pericolosa rimane, a suo parere, l'ascesa della Cina³⁵, che ha un potere latente nettamente superiore a qualsiasi avversario che gli Stati Uniti si siano mai trovati ad affrontare; ritiene quindi un grave errore la politica americana di affiancamento e incoraggiamento alla crescita della Cina, auspicando quanto prima un'azione di contenimento verso quest'ultima, ritenendo inutile qualsiasi tentativo di inserire la potenza asiatica in un contesto democratico.

Alcuni analisti sostengono poi che anche venendo meno il presupposto dell'ascesa espansionistica, sussista comunque l'ipotesi del conflitto: analizzando la situazione di Taiwan³⁶ si supporrebbe³⁷ che il principale obiettivo cinese sia evitare che venga globalmente riconosciuta l'indipendenza dell'isola, ma fino a che punto sarebbero disposti a spingersi i *leaders* cinesi per prevenire

³⁴ John Mearsheimer: The Gathering storm: China's challenge to U.S power in Asia, in «The Chines Journal of International Politics », Vol. 3, 2010, pagg. 381-396.

³⁵ *Ibidem*

³⁶ Dal 1971 non fa più parte dei membri permanenti del consiglio di sicurezza ONU; attualmente è riconosciuta da 23 Paesi, tra cui non figurano gli Usa.

³⁷ GLASER, CHARLES. Will China's rise lead to war? Why realism does not mean pessimism. *Foreign Affairs*, 2011, 80-91.

questa eventualità? Posto anche che la Cina si limiti alla sola minaccia di invasione, gli Stati Uniti il cui unico obiettivo sarebbe quello di prevenire una riunificazione coercitiva, come reagirebbero alle minacce cinesi? Washington potrebbe trovarsi costretta a dover aumentare l'assistenza militare a Taipei a scopo magari meramente dimostrativo, segnalando alla Cina che gli Usa interverrebbero in caso di invasione coatta dell'isola, questo potrebbe comunque portare la Cina ad incrementare ulteriormente i suoi sforzi militari, conducendo le due nazioni ad un tipico esempio di dilemma della sicurezza.

Vi è tuttavia un gruppo di studiosi realisti che ha una visione ottimista poiché ritiene che l'ascesa della Cina non sia così vertiginosa³⁸ come ritenuto dal resto della comunità realista, e che comunque le sue aspirazioni non siano di carattere egemonico; reputano inoltre che gli Stati Uniti siano ancora enormemente più potenti della Cina, la quale dal canto suo sembrerebbe non destinata a continuare a crescere a ritmi così serrati³⁹ come negli ultimi anni, rallentamento che creerebbe diverse difficoltà ad un'eventuale maturazione di mire espansionistiche, anzi, vista la sua condizione di inferiorità rispetto all'America cercherebbe di evitare il sorgere di qualsiasi tensione. Tra le idee da essi non condivise con il resto della scuola realista, rientra anche la supposizione secondo la quale ogni potenza in ascesa adotti sempre e comunque un atteggiamento espansionistico e revisionista: secondo loro anche se la Cina crescesse esponenzialmente e si dimostrasse non soddisfatta del suo ruolo internazionale, questo non condurrebbe obbligatoriamente ad un conflitto

³⁸ GERALD SEGAL: *Does China Matter?* In «Foreign Affairs», Vol.78 No.5 Settembre/Ottobre 1999.

³⁹ EICHENGREEN, BARRY; PARK, DONGHYUN; SHIN, KWANHO. *When fast growing economies slow down: International evidence and implications for China*. National Bureau of Economic Research, 2011.

con le potenze occidentali poiché la prima potrebbe accontentarsi di concessioni più limitate, evitando il tentativo di sovversione del sistema; quanto al dilemma della sicurezza⁴⁰, interverrebbero poi dei fattori mitiganti che ridurrebbero la possibilità di scontro tra le due potenze, come ad esempio il fatto che, tramontato l'impero sovietico e vista la recessione giapponese, Stati Uniti e Cina sarebbero le due uniche grandi potenze rimaste in Asia, il che condurrebbe ad una situazione di bipolarismo, secondo loro meno conflittuale.

Tra gli esponenti del realismo che non ritengono l'ascesa della Cina un pericolo per l'ordine mondiale rientra sicuramente l'ex Segretario di Stato americano Henry Kissinger: nel suo saggio intitolato *Cina*, e durante il Munk Debate del 2011 dopo, Kissinger afferma che durante tutto il XXIX secolo la Cina sarà impegnata sul fronte interno nell'enorme sforzo di proseguire la modernizzazione del paese⁴¹.

Così come è possibile l'esistenza di realisti ottimisti, è altrettanto possibile che ad essere pessimisti siano alcuni teorici afferenti alla scuola liberale, i quali nella formulazione del loro pensiero tengono in considerazione unicamente quelli che sono i fattori interni della politica cinese: partendo dal presupposto che la Cina sia un paese democraticamente immaturo la cui *leadership* fa ancora appello ad argomenti nazionalistici per ottenere legittimità domestica, le paure e le frustrazioni interne potrebbero venire proiettate all'esterno; alcuni di questi studiosi ritengono che i Paesi in via di democratizzazione come la Cina siano particolarmente propensi al conflitto

⁴⁰ LIFF, ADAM P.; IKENBERRY, G. JOHN. Racing toward Tragedy?: China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma. *International Security*, 2014, 39.2: 52-91.

⁴¹ KISSINGER, HENRY, ET AL. *Does the 21st Century Belong to China?: The Munk Debate on China*. House of Anansi, 2011.

proprio al momento della transizione dall'autoritarismo alla democrazia,⁴² mentre i regimi stabili sarebbero generalmente meno inclini alla guerra.

La teoria costruttivista, nella sua accezione ottimista non contempla la guerra come possibile risultato dell'evoluzione della potenza cinese: secondo questa, idee ed opinioni influenzano in divenire gli Stati e le relazioni tra questi; e proprio per questo se la Cina continuerà ad essere sempre più coinvolta nelle istituzioni internazionali, il risultato delle interazioni globali sarà un'evoluzione dei valori e degli interessi della società⁴³.

La corrente pessimista ritiene invece che non necessariamente queste interazioni condurranno a dei cambiamenti; poiché i costrutti sociali hanno radici profonde e difficili da modificare in un lasso di tempo breve; potrebbe piuttosto accedere l'opposto, ovvero che le interazioni col mondo esterno invece che intaccare i vecchi schemi mentali, rinsaldino ancor più le strutture esistenti.

Le previsioni delle varie scuole delle Relazioni Internazionali sono quindi contrastanti ed oscillanti tra l'ipotesi cooperativa e quella conflittuale; alcuni fattori, come l'ascesa della Cina e il rinsaldamento del suo apparato militare indurrebbero a considerare l'ipotesi del conflitto, mentre altre, come il persistere dei legami commerciali e l'inserimento della Cina nel quadro istituzionale occidentale, conducono verso l'idea della stabilità; sono certamente notevoli i fattori che farebbero pensare ad eventuale conflitto: se la Cina continuerà a crescere a tassi vertiginosi e non accompagnerà questa ascesa ad una maggiore liberalizzazione interna, i motivi di scontro con gli Usa si

⁴² EDWARD D. MANSFIELD, JACK SNYDER: *Democratic transitions, institutional strength, and war*, in «International Organization», Vol.56, No.2 Primavera 2002, pagg 297-337

⁴³ AARON L. FRIEDBERG: *The future of US-China relations? Is conflict inevitable?* In «International Security», Vol.30 No.2 , Autunno 2005, pagg 7-45

intensificheranno, alimentati dal dilemma della sicurezza, dal mutuo sospetto, dal timore reciproco e dalle divergenze ideologiche; fortunatamente questi fattori vengono compensati da altrettanti che potrebbero rinsaldare la dimensione cooperativa dei rapporti, come i reciproci guadagni derivati dalle relazioni commerciali e il costo troppo alto di una guerra, visto che entrambe possiedono armi nucleari.

Con la quinta generazione di dirigenti, è emersa una nuova *leadership*, orientata a trasformare il rapporto con il mondo occidentale in un gioco a somma positiva⁴⁴: questo cambiamento di mentalità ai vertici, potrebbe mantenere le relazioni pacifiche, così come accadde con la *leadership* di Gorbachev in Unione Sovietica.

Ci sono quindi buoni presupposti per sperare che Stati Uniti e Cina proseguiranno le loro relazioni in maniera pacifica e collaborativa.

Data la crescente interdipendenza statale e l'emergere di problemi le cui soluzioni valicano le frontiere nazionali, è ormai divenuto chiaro come il confine tra agenda interna ed internazionale sia quanto mai sfumato: numerosi affari interni non possono ormai essere più risolti prescindendo da un coinvolgimento internazionale, ed oramai anche gli stati più restii non paiono avere alternative all'applicazione di misure trasparenti ed aperte nei loro affari domestici.

Nonostante queste premesse, che farebbero pensare ad un mutamento internazionale pacifico (seppur di immensa portata), numerosi studiosi

⁴⁴ BLACKWILL, Robert D.; CAMPBELL, Kurt M. *Xi Jinping on the Global Stage: Chinese Foreign Policy Under a Powerful But Exposed Leader*. Council on Foreign Relations Press, 2016.

occidentali ritengono che la partecipazione cinese alle organizzazioni internazionali, avvenga in un'ottica di free riding⁴⁵ in diverse aree come quella del trasferimento tecnologico, del controllo delle armi e dei cambiamenti climatici, la Cina beneficerebbe cioè degli incentivi dati dalle organizzazioni internazionali, ma non ne rispetterebbe i dettami, appellandosi allo status di "nazione in via di sviluppo"; oppure facendosi troppo poco carico delle responsabilità che le derivano dall'appartenenza ad alcune organizzazioni internazionali, ma godendo comunque dei benefits della partecipazione internazionale.

In risposta a queste critiche ed accuse la Cina ha messo in atto numerosi sforzi per mostrarsi al mondo come una grande potenza responsabile, ha aumentato ad esempio il volume dei suoi contributi alla società internazionale, (come la sua quota di partecipazione alle Nazioni Unite), ha ampliato la sua assistenza ai paesi in via di sviluppo, ed ha proseguito nel suo impegno per mantenere pace e stabilità nella regione asiatica.

⁴⁵ ALASTAIR IAN JOHNSTON: A general review on American scholar's study on the relationship between China and International Organizations, in *World Economics and Politics*, No.8, 2001, p.48

1.4 Approccio teorico: l'istituzionalismo

L'approccio teorico che si intende adottare durante questo lavoro di ricerca è quello dell'Istituzionalismo liberale, poiché in base alla letteratura recente è l'unico in grado di spiegare in maniera chiara e non ambigua il comportamento delle Cina all'interno delle Organizzazioni Internazionali; il realismo manca infatti di una spiegazione univoca che sia in grado di comprendere appieno l'innovativo non revisionismo della Cina e il suo percorso all'interno delle Organizzazioni Internazionali.

Analogamente a quasi tutte le teorie mainstream delle Relazioni Internazionali, quella istituzionalista vede gli Stati relazionarsi tra di loro in una situazione di anarchia, caratterizzata da quello che Norberto Bobbio⁴⁶ definiva il Terzo assente, ovvero un organismo sovranazionale e sovraordinato rispetto agli Stati che detenga il monopolio della forza legittima; immersi in questa condizione gli Stati sono visti come attori egoisti e razionali, inclini ad aggregarsi in istituzioni internazionali ed a cooperare solo qualora si profilino degli obiettivi comuni da raggiungere: è pertanto annoverabile nell'alveolo delle teorie utilitaristiche⁴⁷ e razionalistiche⁴⁸.

A differenza del realismo, che vede le Istituzioni Internazionali come “temporanei matrimoni di convenienza⁴⁹” per far fronte ad un nemico comune,

⁴⁶ BOBBIO, NORBERTO. Il terzo assente. *Saggi e discorsi sulla pace e la guerra*, 1989, 163.

⁴⁷ Secondo il suo fondatore, questo movimento filosofico della prima metà dell'Ottocento che costituisce la prima manifestazione del Positivismo sociale in Inghilterra è basato sul principio: “la massima felicità possibile per il maggior numero possibile di persone”.

⁴⁸ Accostandosi da questo punto di vista al realismo e discostandosi nettamente da costruttivismo e postmodernismo

⁴⁹ MEARSHEIMER, JOHN J. The false promise of international institutions. *International security*, 1994, 19.3: 5-49.

l'istituzionalismo le considera invece parte integrante di un sistema, quello attuale a vocazione liberale, che ad oggi persiste sempre più coeso nonostante siano venuti meno i presupposti sulla base dei quali quest'ultimo era stato creato.

La formazione dell'attuale ordine mondiale risale al 1945 ed è dovuta ad una riflessione statunitense sulla opportunità di legare i suoi alleati ed ad essi legarsi attraverso degli accordi vincolanti che si estrinsecavano nella nascita di Istituzioni Internazionali con propria vita e proprie regole che prescindeva no quindi, od avrebbero dovuto prescindere, nell'esercizio delle loro funzioni dagli equilibri, o squilibri di forze tra gli stati che ne erano membri.

La ratio della scelta di vincolarsi e quindi autolimitare il proprio potere, nonostante la schiacciante superiorità economica e militare acquisita dopo la seconda guerra mondiale, è da ricercarsi proprio nel punto fulcro della teoria istituzionalista: il perdurare delle istituzioni ed i vantaggi che queste apportano agli stati che ne fanno parte.

Secondo gli istituzionalisti, il momento decisivo per la creazione di un ordine mondiale è quello immediatamente successivo ad un conflitto egemonico, al termine del quale lo stato, o la coalizione di stati vittoriosi si accingono a plasmare la nuova dinamica degli equilibri mondiali: la nazione vincitrice ha davanti a se tre opzioni su come riorganizzare il nuovo ordine mondiale⁵⁰: la prima scelta potrebbe essere quella di usare il potere accumulato per *dominare* e soggiogare gli stati più deboli, scelta, questa, che presenta benefici solo nel breve periodo e che si rivela fallimentare nel medio lungo periodo poiché una volta esaurita la spinta propulsiva dell'egemonia gli stati

⁵⁰ IKENBERRY, G. JOHN. *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton University Press, 2009.

deboli si uniranno per contrastare lo stato egemone o, meglio ancora, una nuova potenza in ascesa cercherà di ribaltare l'ordine costituito⁵¹; una seconda opzione è quella isolazionista, che consiste nell'*abbandonare* a se stessi gli stati più deboli e semplicemente ritirarsi nei propri territori senza neanche cercare di sfruttare la situazione di egemonia, anche in questo caso gli stati più deboli una volta fortificati cercheranno di sfidare l'egemone; la terza possibilità è quella che permette di ribaltare la temporaneità della situazione di superiorità della potenza egemonica vincitrice e proiettare nel lungo medio periodo i vantaggi che questa posizione concede; questa opzione si concretizza attraverso il raggiungimento di una serie di accordi finalizzati alla creazione di un ordine mondiale stabile e duraturo che sia *legittimo e mutualmente accettato da tutti gli stati partecipanti*.

Storicamente fin dai primi conflitti successivi alla Pace di Westfalia si è vista una evoluzione delle sistemazioni postbelliche, culminata poi con l'ordine istituito dagli Stati Uniti alla fine della 2^a Guerra Mondiale e giunto quasi immutato ai nostri giorni: questo genere di soluzione reca con se, oltre ai vantaggi già illustrati ed a quelli ancora da sottolineare, alcuni svantaggi, come ad esempio la limitazione del proprio potere e l'adesione agli stessi accordi vincolanti cui si sottopongono gli stati subordinati. Perché dunque uno stato smisuratamente più potente degli altri dovrebbe, sua sponte, limitare il proprio potere e vincolarlo attraverso organizzazioni internazionali che non saranno sotto il suo stesso controllo? La risposta a questo quesito è da rinvenire nella capacità di "conservazione del potere" che deriva dal dare avvio ad un ordine

⁵¹ Si veda la teoria dei cicli egemonici di Robert Gilpin in GILPIN, ROBERT. *War and change in world politics*. Cambridge University Press, 1983.

mondiale altamente istituzionalizzato e conforme agli interessi dello stato creatore.

Perché un nuovo egemone dovrebbe avere incentivi a limitare il suo potere, dando vita ad un ordine di tipo costituzionale? Poiché quest'ultimo gli permette di "conservare il suo potere"⁵²: lo Stato egemonico è consapevole che la sua superiorità schiacciante è solo momentanea se esercitata in un contesto coercitivo, ma è altrettanto consapevole che questa potrebbe invece perdurare oltre se inscritta in un ordine istituzionalizzato che preserverebbe gli interessi dello Stato guida anche oltre il suo apice egemonico: è' quindi una sorta di investimento, nel quale lo Stato leader rinuncia ad una quota di libertà circa l'utilizzo del suo potere in cambio di un ordine stabile e prevedibile che salvaguardi i suoi interessi anche nel futuro; se esercitata in un contesto basato sul solo differenziale di potere, l'egemonia è destinata al declino⁵³; mentre la creazione di istituzioni le conferisce una longevità che va ben oltre la durata fisiologica delle sue risorse e del suo potere, consentendo così la preservazione degli interessi dello Stato guida, sulla base dei quali l'ordine stesso viene plasmato⁵⁴.

Dato che le istituzioni di questo tipo sono "vischiose", gli stati potenti che hanno la lungimiranza di crearle, anticipano e prevengono la fase del loro declino attraverso l'istituzionalizzazione di schemi favorevoli imperniati sulla cooperazione con altri stati, che persisteranno anche in caso di mutamenti di allocazione del potere; altra causa della desiderabilità di un accordo sulle

⁵² J. JOHN IKENBERRY: *Institutions, Strategic restraint, and the persistence of american postwar order*, in « International Security» Vol.23 No.3, (Winter 1998-99) pagg. 43-78

⁵³ R. GILPIN: *War and change in world politic*.

⁵⁴ J. JOHN IKENBERRY: *Liberal order and imperial ambition. Essays on American power and World politics*, Cambridge, Politu Press Ltd, 2006

istituzioni da parte della nazione leader, in cambio di una parte di autonomia nell'esercizio del potere e della rinuncia ad alcuni vantaggi a breve termine, è che gli ordini di questo tipo riducono i c.d. "costi di imposizione" del mantenimento dell'ordine; infatti l'uso delle risorse al fine di premiare o punire gli stati secondari e risolverne i conflitti, comporta dei costi; è molto più efficiente, in vista del lungo periodo, plasmare gli interessi e gli obiettivi degli altri stati rendendoli conformi ai propri, piuttosto che dirigerne e coordinarne direttamente le azioni; le istituzioni svolgono proprio questo ruolo all'interno dell'ordine costituzionale svolge proprio questo compito: rendendolo autoregolato e autosufficiente riducono la necessità del ricorso alle risorse dello stato guida, il quale vedrà ridotto l'onere di negoziare, monitorare ed imporre l'ordine; gli stati deboli e secondari hanno pochi se non nulli incentivi ad opporre resistenza ad una soluzione di questo tipo aspettando di potenziarsi abbastanza da poter negoziare l'ottenimento di un accordo a loro più favorevole; diversi fattori fanno di quest'ultima un'alternativa meno invitante: primariamente senza un accordo istituzionale gli stati più deboli perderebbero molti più vantaggi rispetto a quelli che invece otterrebbero con l'accettazione dello stesso, poiché l'ordine si baserebbe solo sul "fattore potenza", conferendo quindi all'egemone un netto vantaggio in fase con trattativa: l'alternativa di perdere più vantaggi all'inizio in vista della possibilità di perderne meno in futuro, non è affatto attraente per uno stato che spera di riprendersi rapidamente nel dopoguerra. Secondariamente, se l'egemone è in grado di mostrare chiaramente la sua strategia di moderazione⁵⁵, offrire loro protezione e sicurezza rispetto alle alternative di dominio e abbandono, rendendosi

⁵⁵ J. JOHN IKENBERRY: *After Victory*

prevedibile e affidabile, gli stati secondari non dovranno preoccuparsi di reperire delle risorse extra da utilizzare casomai si verificasse una delle due casistiche sopraelencate; un accordo di tipo istituzionale è quindi reso possibile dai differenti orizzonti temporali che l'egemone e gli stati secondari usano come riferimento per valutare i loro interessi: lo stato guida accetta di rinunciare ad alcuni dei profitti immediati che potrebbe realizzare sfruttando appieno la sua posizione di superiorità, al fine di conservare nel tempo il suo potere e le sue risorse investendo in rendimenti futuri; gli stati secondari ottengono invece maggiori vantaggi nei primi periodi della sistemazione, accettando in cambio di farsi "bloccare"⁵⁶ in un insieme di istituzioni che mitigheranno la loro opportunità di ottenere un grosso aumento poteri e risorse relativi in un periodo successivo⁵⁷. Lo stato guida scambia quindi i vantaggi a breve termine con quelli a lungo termine, profittando dell'opportunità di impostare un insieme di istituzioni che gli assicureranno la perduranza di un ordine vantaggioso anche in futuro: i profitti che otterrà nel lungo periodo sono infatti immensamente maggiori di quelli che otterrebbe nel breve periodo, se utilizzasse esclusivamente il momentaneo differenziale di potenza a lui favorevole, fuori da una cornice costituzionale. Gli stati secondari rinunciano all'opportunità futura e incerta di ottenere più vantaggi, ottenendo nel dopoguerra degli accordi migliori di quelli che avrebbero conseguito se la costituzione del nuovo ordine si fosse basata sulla contrattazione a mezzo potenza⁵⁸.

⁵⁶ G. John Ikenberry utilizza il termine "lock-in"

⁵⁷ Rinunciano quindi a diventare degli "aspiranti egemoni" in futuro

⁵⁸ J. JOHN IKENBERRY: *Institutions, strategic restraint, and the persistence of american postwar order*

In seguito ad un accordo di questo tipo, lo stato guida ottiene una disposizione stabile e prevedibile, basata su regole e istituzioni concordate: questo garantisce l'acquiescenza degli stati più deboli e permette all'egemone di conservare il suo potere; in cambio di questa sistemazione favorevole, lo stato leader acconsente a porre dei limiti alle proprie azioni, accettando di agire secondo le stesse regole ed istituzioni condivise dalla comunità degli stati ed aprendosi ad un sistema politico nel quale anche gli stati più deboli possono vantare una "voce in capitolo" presso lo Stato guida, in difesa dei propri interessi.

Come accennato nei paragrafi precedenti, le istituzioni limitano i modi in cui il potere può essere usato, riducendo in questo modo i c.d. "rendimenti della potenza", che rappresentano le implicazioni a lungo termine delle asimmetrie di potere.

Esempi di riduzioni di questo tipo si rinvengono nella diminuzione del timore di dominio e abbandono negli stati più deboli, nella ammortizzazione del dilemma della sicurezza e nella riduzione degli incentivi al bilanciamento da parte delle potenze secondarie; le istituzioni permettono infatti agli Stati di trasmettersi mutualmente sicurezza, mitigando così le dinamiche legate al contesto anarchico.

Nel dopoguerra, il ruolo dello stato guida nella creazione di fiducia intorno al nuovo ordine ha un peso incalcolabile⁵⁹; grazie all'immenso potere in suo possesso, potrebbe infatti decidere di venir meno agli impegni contratti negli accordi con gli altri stati, oppure optare per il dominio o l'abbandono, tutte condizioni che generano preoccupazione e sono fonte di instabilità per gli

⁵⁹ J. JOHN IKENBERRY: *Rethinking the origins of american Hegemony*, in «*Political Science Quarterly*» Vol. 104 No.3 (Autunno 1989) pagg. 375-400

altri stati; sono quindi forti gli incentivi a dimostrare di essere un detentore di potere responsabile e prevedibile.

Per raggiungere l'obiettivo della rassicurazione degli altri stati, le strategie di autolimitazione più profittevoli sono quelle di aprirsi, accettare vincoli, rendersi prevedibile e dare voce agli stati più deboli.

Quello che nella dottrina liberalista è chiamato *bonding*⁶⁰, significa aprirsi, rendere le proprie mosse politiche più trasparenti e prevedibili: uno stato guida potente, con un processo decisionale aperto e trasparente, che operi secondo regole e procedure stabili e istituzionalizzate, può rassicurare gli stati deboli che l'esercizio del potere non sarà mai arbitrario, né perseguirà lo scopo dello sfruttamento; secondo Jon Elster⁶¹, il *bonding* equivale agli sforzi che una società fa per attrarre nuovi investitori, i quali saranno più propensi a prestare i loro capitali ad una società che operi secondo metodi prestabiliti, accessibili e verificabili; analogamente quando le politiche di uno stato sono aperte e trasparenti, si riducono gli imprevisti e si permette agli altri stati di monitorare il processo decisionale che soggiace all'esercizio del potere.

L'implicazione di questa argomentazione è che gli stati democratici hanno un vantaggio nel processo di apertura, poiché i costi di quest'ultima sono relativamente bassi o nulli, non essendoci grandi variazioni da apportare alla loro architettura costituzionale, essendovi già presenti istituzioni permeabili e decentralizzate, le quali svolgendo la funzione di veicolare informazioni agli altri stati consentendone il libero accesso, sono di conseguenza fonte di rassicurazione.

⁶⁰ G. JOHN IKENBERRY: *Institutions, Strategic Restraint, and persistence of America Postwar Order*

⁶¹ J. ELSTER – R. SLAGSTAD: *Constitutionalism and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 1988

Altra strategia di moderazione del potere è il c.d. *binding*, l'accettazione di vincoli: lo stato guida può infatti guardare oltre la semplice trasparenza e istituire vincoli formali con altri stati, limitando la propria autonomia e permettendo agli altri una "voce in capitolo" nel suo processo decisionale; secondo Joseph Grieco, gli stati deboli trovano conveniente la cooperazione istituzionalizzata con gli stati più forti,⁶² se questa dà luogo a meccanismi di influenza sulle politiche di questi ultimi poiché da questo può dipendere tanto l'ottenimento di profitti e vantaggi quanto, soprattutto, la possibilità per gli stati deboli di monitorare la politica estera degli stati potenti scongiurando così la possibilità del dominio o dell'abbandono.

L'istituzionalizzazione delle relazioni tra stati più forti e stati deboli, laddove rappresenti un'opportunità di "voce in capitolo" per gli stati deboli, può rappresentare una soluzione ottimale per quelli che, tra questi ultimi, desiderino la cooperazione piuttosto che un assoggettamento alle grandi potenze; Daniel Deudney riflette invece sul fatto che la creazione di legami vincolanti sia una pratica attraverso la quale si stabiliscono connessioni tra le varie unità, riducendone l'autonomia reciproca⁶³; le connessioni vincolanti restringono la portata della libertà degli stati, sia forti che deboli, i quali, legandosi fra loro riducono congiuntamente il peso e le conseguenze del potere nelle loro relazioni.

Le asimmetrie di potere non vengono eclissate, ma le istituzioni incanalano e circoscrivono i modi in cui questo viene esercitato, rendendolo più

⁶² J.M. GRIECO: *State Interests and institutional Rule Trajectories*. In « Security Studies » (Primavera 1996), Vol. 3

⁶³ Cfr. DANIEL DEUDNEY: *The Philadelphian system: Sovereignty, Arms control, and balance of power in the American states Union*, in « International Organization » Vol. 49 (Primavera 1995) pagg. 191-228

prevedibile, meno arbitrario e indiscriminato: sono quindi uno strumento attrattivo, poiché “bloccano” gli stati dentro un ordine e permettono allo stato guida di assicurarli limitando i rendimenti della potenza⁶⁴.

Nella creazione dell'ordine che fece seguito alla seconda guerra mondiale gli Stati Uniti si rifecero a due dottrine elaborate dai loro studiosi, che per tutta la durata della Guerra Fredda funsero sia da propulsori che da obiettivi per l'intero arco strategico della politica estera americana.

La prima, conseguenza del logoramento delle relazioni con l'URSS, era la strategia di *containment*, aveva una matrice spiccatamente realista e si basava sull'equilibrio di potenza al fine di bilanciare la forza sovietica; venne delineata in forma embrionale in un telegramma che l'allora ambasciatore americano a Mosca, George F. Kennan⁶⁵ inviò al Segretario di Stato James Byrnes, per mettere in guardia le forze governative americane contro la politica di espansionismo militare che l'Unione Sovietica stava mettendo a punto; Kennan sottolineò l'importanza di abbandonare qualsiasi posizione isolazionista, ingaggiando una nuova tipologia di relazioni con la Russia, opponendole una linea dura e uno schieramento occidentale inattaccabile fatto di istituzioni stabili.

In seguito al telegramma, venne chiesto a Kennan di fare ritorno sul suolo americano per occuparsi della direzione politica del Dipartimento di Stato; nel 1947 il diplomatico ampliò le stesse idee riportandole per la rivista di

⁶⁴ G. JOHN IKENBERRY: *American Unrivaled. The future of the balance of power*. Ithaca, Cornell University Press, 2002

⁶⁵ JOHN O. IATRIDES: *George Kennan and the birth of containment*, in « World Policy Journal», Settembre 2005

relazioni internazionali *Foreign Affairs*, in quello che divenne famoso come “*Article X*”⁶⁶.

Il 12 Marzo 1947 il Presidente degli Stati Uniti Harry Truman tenne un celebre discorso al Congresso, dal quale derivò la c.d. *Dottrina Truman* che, imperniata sul *containment*, inaugurava una stagione di impegno americano in favore della causa della libertà e dell’anticomunismo, spronando i popoli della Terra a scegliere tra i “due mondi”: fu intorno a questa strategia che si costituirono per i decenni a seguire, tutte le organizzazioni e istituzioni a carattere militare; i mezzi con cui si fece fronte al bipolarismo del sistema e si perseguì l’obiettivo del contenimento furono perlopiù di natura strategica e militare: armi nucleari, scontro permanente tra le due ideologie in fase continua di espansione, competizione politica e utilizzo delle c.d. «guerre di procura» nel Terzo Mondo come strumento per evitare il dilagare del comunismo.

Un altrettanto importante discorso tenuto dal Presidente Truman alla Baylor University, sempre nel Marzo 1947, promosse l’altra strategia statunitense, di stampo questa volta liberale, e imperniata sulla pace economica nel sistema, sull’importanza delle relazioni multilaterali, e sul liberalismo; condizioni queste, che avrebbero impedito il risorgere delle rivalità economiche che avevano alimentato lo scoppio della seconda guerra mondiale: questo tipo di condotta avviò la formazione di una serie di istituzioni, accordi e vincoli tuttora esistenti, validi e funzionanti; nonostante venne subordinata dall’opinione pubblica alla strategia di *containment*, dal carattere sicuramente più totalizzante, è proprio questa la strategia che si è rivelata duratura e stabile, arrivando praticamente invariata fino ai giorni nostri.

⁶⁶ Il titolo dell’articolo era: *The Sources of Soviet Conduct*

Nonostante la copiosa letteratura sul presunto “nuovo ordine” formatosi a seguito del crollo dell’impero sovietico, è opinione di chi scrive che questo nuovo ordine semplicemente non esista; il sistema entro il quale viviamo è ancora quello creato nel 1945 dagli Stati Uniti: le alleanze alla base delle relazioni internazionali risalgono a quell’epoca, così come gli accordi commerciali e le istituzioni intergovernative.

L’unica variazione che la fine del comunismo sovietico ha comportato è stato il passaggio da una situazione di bipolarismo ad un unipolarismo senza precedenti; l’ordine creato nel 1945 rimane però invariato e, per alcuni versi rinsaldato.

2 Le organizzazioni internazionali e la loro rilevanza

21 Uno sguardo alle definizioni

Per quanto il termine Istituzione Internazionale possa essere considerato vago o comunque applicabile ad elevato numero di fattispecie, la dottrina liberale delle Relazioni Internazionali concorda con la definizione proposta da Robert Keohane, ovvero “degli insiemi persistenti e connessi di regole (formali e informali) che prescrivono ruoli di comportamento, vincolano le attività e formano le aspettative definizione, questa, che permette di restringere il numero dei significati a due tipi di istituzione internazionale: il primo relativo a categorie piuttosto generiche⁶⁷ come la guerra⁶⁸, la diplomazia, la reciprocità e la sovranità statale⁶⁹, che ad oggi è la più importante istituzione nelle Relazioni Internazionali; il secondo si riferisce invece Istituzioni cosiddette “specifiche” come la Chiesa Romana Cattolica, il GATT ed il Regime di Non Proliferazione, che sono delle entità perfettamente identificabili in un determinato tempo e spazio⁷⁰; e possono essere considerate come delle concretizzazioni delle categorie più generiche di cui al primo esempio: Le Nazioni Unite possono in questo modo essere una materializzazione

⁶⁷ La scuola Inglese delle Relazioni Internazionali, ed in particolare Hedley Bull ritiene che l'Equilibrio di potenza, il diritto internazionale, la diplomazia e la guerra come “le istituzioni della società internazionale”, secondo Bull inoltre, gli Stati stessi sono le principali istituzioni delle società internazionale.

⁶⁸ HEADLEY BULL: *The Anarchical Society*, 1977, New York, Columbia University Press

⁶⁹ Si vedano fra tutti RUGGIE, John Gerard. Continuity and transformation in the world polity: Toward a neorealist synthesis. *World Politics*, 1983, 35.02: 261-285, e KRASNER, Stephen D. Sovereignty an institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 1988, 21.1: 66-94,

⁷⁰ Keohane, Robert O. "International Institutions: Two Approaches." *International Studies Quarterly* 32, no. 4 (1988): 379-96

dell'istituzione generica della diplomazia multilaterale, lo Stato Francese della sovranità statale e la Chiesa Romana Cattolica della religione istituzionalizzata

Il focus di questo lavoro saranno le Istituzioni specifiche che possono essere identificate come “sistemi connessi di norme e regole identificabili in termini di spazio e tempo”, dunque vere e proprie organizzazioni le cui attività e regole ineriscono ad attività che hanno luogo oltre i confini nazionali.

Secondo Robert Keohane, le regole delle istituzioni oggetto di studio nelle Relazioni Internazionali devono essere durevoli, e devono prescrivere ruoli di comportamento per gli attori, oltre ovviamente a vincolarne le attività e formarne le aspettative.

Per stabilire se una determinata entità transnazionale sia o meno una Istituzione, si deve verificare se all'interno di questa è possibile rinvenire insiemi persistenti di regole che vincolano le attività, formano le aspettative e prescrivono ruoli di comportamento; nelle relazioni internazionali alcune di queste istituzioni sono assunono la forma di vere e proprie organizzazioni formali con gerarchie prescritte e capacità di agire in maniera propositiva.

Dacchè si tende spesso a considerare, erroneamente, il termine Organizzazione Internazionale come sinonimo di Istituzione Internazionale, è necessario operare una distinzione tra i due concetti: con Organizzazione, ci si riferisce infatti ad è un gruppo di attori, generalmente stati, la cui esistenza, formale e fisica è data dalla presenza di sedi, simboli, attività e procedure di adesione.

Le Organizzazioni Internazionali governative, i cui unici membri sono Stati e non associazioni di individui, vengono create dagli stessi Stati membri (tre o più) attraverso dei trattati che ne sanciscono obiettivi, funzionamento e

strumenti operativi, e ne istituiscono un apparato burocratico permanente che ne gestisce l'attività.

La grande maggioranza delle OI al momento attive ha in linea di massima una struttura istituzionale permanente ripartita, composta da un organo politico plenario (Assemblea), un consiglio esecutivo più ristretto, in genere eletto dall'organo plenario, un segretariato tecnico ed un organo giurisdizionale preposto alla soluzione delle dispute tra i membri.

L'organo plenario, che vede la partecipazione di tutti gli Stati Membri in condizione di parità, assicura la rappresentatività di questi all'interno dell'organizzazione ed è dunque espressione dell'istituzione fondamentale della sovranità. E' il principale centro decisionale delle Organizzazioni, delibera all'unanimità o a maggioranza qualificata⁷¹, nel caso dell'ONU la regola è quella dell'unanimità.

Il Consiglio, più ristretto e dotato di poteri esecutivi, svolge la funzione di "governo" dell'organizzazione ed implementa le decisioni assunte dall'Assemblea. L'Onu dispone di due organi esecutivi: il Consiglio di Sicurezza, che può prendere decisioni vincolanti in merito al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, ed il Consiglio economico e sociale (Ecosoc) che prende decisioni non vincolanti, a maggioranza semplice, in ambito economico, sociale e culturale.

A differenza dell'Assemblea e degli organi esecutivi, che nell'esercizio delle loro funzioni garantiscono la rappresentanza di ogni Stato Membro all'interno dell'organizzazione, lo staff amministrativo esula da questo principio, facendo così emergere il carattere sovranazionale delle

⁷¹ Si intende per qualificata la maggioranza che deve raggiungere, per la validità dello scrutinio, una quota (2/3, 3/4,...) della totalità dei votanti

organizzazioni⁷²: i funzionari amministrativi non rappresentano infatti nello svolgimento delle loro funzioni, gli Stati Membri cui appartengono, non ne rispettano la linea politica né sono tenuti a soddisfarne le richieste, nell'esercizio delle loro funzioni determinano spesso l'indirizzo delle organizzazioni, ad esempio attraverso la determinazione dell'agenda. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite ad esempio, quando non costretto ad un mero ruolo di esecuzione di quanto deliberato dagli Stati Membri, è in grado di esercitare il suo ruolo di leader dell'organizzazione attraverso dichiarazioni ed iniziative di influenzare in maniera concreta la politica mondiale⁷³.

Gli Organi Giurisdizionali delle Organizzazioni Internazionali agiscono invece nell'ambito delle dispute tra gli Stati Membri o tra questi e gli organi dell'Organizzazione, come la Corte Internazionale di Giustizia con sede all'Aia nel caso delle Nazioni Unite e la Corte Europea di giustizia nel caso dell'Unione Europea.

Il più grande limite all'azione delle Organizzazioni Internazionali è paradossalmente rappresentato dalla più importante delle Istituzioni nelle Relazioni Internazionali: la sovranità, che, dando agli Stati Membri l'autorità finale sul loro territorio, e combinata con la condizione anarchica del sistema internazionale, non permette l'avanzare, da parte delle Organizzazioni, di nessuna pretesa di sovraordinamento sugli Stati Membri in ogni materia non precedentemente oggetto di limitazione della sovranità SM concordata tramite trattati. Gli Stati possono così decidere autonomamente di non sottostare agli obblighi internazionali precedentemente assunti, mettendo le Organizzazioni

⁷² Belloni, Moschella, Sicurelli, , *Le Organizzazioni Internazionali*, Il Mulino, Bologna, 2013

⁷³ BERGSTEN, C. Fred. Interdependence and the reform of international institutions. *International Organization*, 1976, 30.2: 361-372.

nella condizione di dover sempre identificare nuovi metodi e procedure per incentivare gli stati al rispetto degli obblighi precedentemente contratti, o per applicare regole generali anche contro ilvolere di alcuni Stati Membri.

In sostanza, seppur nate con l'obiettivo di regolare i rapporti tra gli Stati attraverso la creazione di norme di comportamento, le Organizzazioni Internazionali sono fortemente limitate nella loro azione dall'assenza di un'autorità globale sovraordinata rispetto agli Stati

2.1.1.I regimi internazionali

Il primo studioso ad aver introdotto il termine di Regime Internazionali fu John Ruggie, che nel 1975 li definì come “ un insieme di aspettative reciproche , regole e regolamenti, piani, energie organizzative ed impegni finanziari, che sono stati accettati da un gruppo di stati”,

sono dunque istituzioni specifiche che comprendono al loro interno sia stati che attori transnazionali, e che agiscono su specifiche materie di rilevanza internazionale, dalla prima definizione ancora evidentemente generica e nebulosa si arrivò poi alla definizione più largamente condivisa delle Relazioni internazionali, ovvero quella di Krasner, che li descrive come “principi, norme, regole e procedure decisionali attorno ai quali convergono le aspettative degli attori in una determinata area di interesse”⁷⁴, mentre secondo Oran Young questi sono “ istituzioni sociali che governano le azioni di coloro i quali sono coinvolti in specifiche attività o insiemi di attività”⁷⁵.

Operano riducendo l’incertezza ed abbattendo i costi di transazione, sarebbero i costi che è necessario affrontare a livello internazionale, sia per applicare determinate norme derivanti da accordi internazionali, sia per obbligare i contraenti ad attenersi, derivanti dall’assenza di un’autorità centrale a livello internazionale.

I regimi prevedono sempre, al momento della loro creazione, alcune disposizioni in materia di condivisione delle informazioni e di controllo costante del rispetto degli accordi sui quali questi sono stati fondati, oltre che

⁷⁴ KRASNER, Stephen D. *International regimes*. Cornell University Press, 1983.

⁷⁵ YOUNG, Oran R. International regimes: Toward a new theory of institutions. *World Politics*, 1986, 39.01: 104-122.

della possibilità di essere riformati e modificati in base alle aspettative e alle capacità dei loro membri⁷⁶. E' quindi evidente come tutto il funzionamento dei regimi, e la loro stessa esistenza ruotino intorno alle aspettative degli attori che ne fanno parte.

Nonostante quello di regime sia un concetto piuttosto astratto, Craig Murphy da una definizione di regime esaustiva ed applicabile alla quasi totalità della casistica esistente descrivendoli come “l'insieme delle pratiche consuetudinarie, dei trattati e delle istituzioni che li fanno rispettare, validi per un'area specifica di interesse internazionale comune”.

I regimi internazionali sono nati quasi tutti da una forma standard, definita “meta regime” o “regime per creare regimi internazionali”, ovvero le conferenze multilaterali: che erano degli incontri organizzati appositamente tra diversi stati per discutere tematiche di interesse comune e cercare di pervenire ad una soluzione cooperativa di eventuali problemi, come l'inquinamento, l'AIDS o la pirateria.

I regimi rispondono dunque ai bisogni di coordinamento degli stati attraverso accordi su una serie di norme di comportamento e di procedure di implementazione di tali norme; si veda tra tutti il Protocollo di Kyoto che contiene una serie di norme e procedure orientate alla riduzione dell'emissione dei gas serra nell'atmosfera.

Il modo più esauriente per descrivere il rapporto che intercorre tra i regimi e le organizzazioni internazionali è quello di usare le parole di Robert Keohane e Craig Murphy, secondo i quali le Organizzazioni Internazionali aiuterebbero a gestire e correggere i regimi, molti dei quali ruotano attorno ad una sola

⁷⁶ FINLAYSON, Jock A.; ZACHER, Mark W.; KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. *International Regimes*, 1983.

organizzazione, come nel caso dell'Agencia Internazionale dell'Energia Atomica attorno alla quale ruota il regime del nucleare. In linea di massima si può pensare ai regimi come insiemi di regole generali ed alle Organizzazioni come gli apparati burocratici derivanti da essi che hanno lo scopo di monitorarne le attività ed eventualmente fornire dei feedback.

2.2 Sul ruolo delle Organizzazioni internazionali: strumenti, arene o attori?

Il ruolo, e la effettiva efficacia delle Organizzazioni Internazionali sono attualmente oggetto di dibattito nelle Relazioni Internazionali; nel formularne una visione ci si riferisce in genere a tre immagini, ipotizzate da Clive Archer: strumento, arena o attore; ovvero la visione delle OI come mero strumento di attuazione dell'agenda di politica estera in mano agli Stati Membri più potenti (strumento), luogo d'incontro dove attori statali e non si confrontano al fine di produrre outputs internazionali (arena), o veri e propri soggetti in grado di intraprendere azioni in maniera autonoma rispetto ai loro Stati Membri (attori).

Indubbiamente è necessario sottolineare che, nonostante le tre principali correnti di pensiero tendano ad associare un determinato ruolo a tutte alle Organizzazioni Internazionali in maniera generale e talvolta approssimativa, vista la complessità del sistema internazionale e la straordinaria varietà delle Organizzazioni che in esso operano, alcune di queste tenderanno a discostarsi in maniera oggettiva dal ruolo indicato dalle tre tradizioni di pensiero.

2.2. 1. Strumenti:

La visione delle OI come mero strumento di attuazione dell'agenda politica in mano agli Stati Membri più potenti può essere solitamente ricondotta al pensiero realista, che considera la sovranità statale il fulcro delle dinamiche internazionali, visione che generalmente coincide con la tradizione realista delle Relazioni Internazionali. Questo punto di vista suggerisce che gli obiettivi perseguiti dalle Organizzazioni, così come l'impostazione dell'agenda e quindi delle priorità, siano sempre il frutto di una negoziazione tra gli Stati Membri, tra i quali a prevalere, tramite varie pressioni, sono sempre gli Stati più influenti. Questo genere di meccanismo diventa palese nel caso della banca Mondiale e del FMI, dei quali USA, Canada, Giappone e Paesi Europei controllano circa il 60% dei voti: è quindi innegabile il sospetto, che diventa certezza per i realisti, che questi paesi, legati fin dalla fine della seconda Guerra Mondiale da una strategia economica comune, avessero potuto e di fatto effettuato pressioni all'interno di queste Organizzazioni in modo da orientarne le politiche.

Questo tipo di visione, come ovvio, tende a riconoscere alle Organizzazioni una autonomia piuttosto ristretta, ma come spiega Clive Archer non significa certo che qualunque azione di qualunque Organizzazione Internazionale possa essere capita ed interpretata esclusivamente in termini di asservimento ad interessi egoistici del più forte; piuttosto è più compatibile l'idea delle Organizzazioni Internazionali che durante tutto il loro corso si sono rivelate utili per il perseguimento di alcuni scopi degli stati che le hanno create.

L'essenza di questo tipo di visione è rinvenibile nelle parole del Nobel per l'economia Gunnar Myrdal⁷⁷ secondo il quale le Organizzazioni Internazionali non erano niente più che mezzi a disposizione delle diplomazie statali, la cui istituzione non aveva altro scopo se non quello di un limitato accordo tra stati al fine di collaborare in materie specifiche e ben definite.

I primi otto anni di vita delle Nazioni Unite vengono citati da Archer come esempio⁷⁸ di questo punto di vista: l'Organizzazione era allora uno strumento della diplomazia statunitense proprio poiché il governo degli Stati Uniti poteva contare su una maggioranza garantitagli dalla lealtà di tutti gli Stati dell'Europa Occidentale, del Commonwealth e dell'America Latina che sedevano nell'Assemblea Generale, oltre che su un segretariato palesemente filoamericano; durante tutto questo periodo gli Stati Uniti hanno utilizzato le Nazioni Unite e tutti gli strumenti che queste mettevano loro a disposizione per contrastare in ogni modo l'azione dell'Unione Sovietica in Europa dell'Est, per tutelare Israele e per incentivare l'intervento militare congiunto in Corea. Naturalmente grazie ai pesi e contrappesi presenti nei meccanismi decisionali delle Nazioni Unite, agli USA non fu possibile raggiungere ogni obiettivo che si erano preposti: l'Unione Sovietica pose infatti il veto all'ingresso dell'Italia nell'Organizzazione e all'intervento nei Balcani nonostante essa stessa considerasse il veto come uno strumento limitato e limitante per controbilanciare la forte spinta anticomunista presente all'interno dell'ONU.

Alcuni anni dopo l'istituzione delle Nazioni Unite divenne ormai chiaro al governo americano che queste non potevano più essere utilizzate come

⁷⁷ MYRDAL, Gunnar. *Realities & illusions in regard to inter-governmental organizations*. Oxford University Press, 1955.

⁷⁸ ARCHER, Clive. *International Organizations*. Psychology Press, 2001 pag 70

strumento di promozione ed esportazione della diplomazia statunitense; l'ascesa dell'URSS allo status di potenza mondiale unita alla prima fase di decolonizzazione avevano inesorabilmente mutato l'assetto politico mondiale, la solida maggioranza filoamericana nell'Assemblea Generale cominciava a vacillare e nel consiglio di Sicurezza anche Francia ed Inghilterra cominciavano ad usare il loro ruolo di membri permanenti per portare avanti i loro propri interessi; al contempo anche il Terzo Mondo cominciò a prendere coscienza del proprio ruolo nelle Nazioni Unite e del ruolo che questa potevano avere nella tutela dei loro interessi. Gli Stati Uniti realizzarono dunque di non potersi più servire dell'ONU come strumento di politica estera.

La visione delle Organizzazioni Internazionali come strumento da parte dei loro fondatori, ne influenza sia la costituzione che le dinamiche funzionali, spesso presentando meccanismi decisionali che riflettono la loro natura di strumenti a disposizione degli stati membri; fattori questi, che influiscono ovviamente sia sulla loro efficienza che sulla capacità di portare avanti delle politiche concordate dagli stati membri.

Naturalmente descrivere le Organizzazioni Internazionali come strumenti non significa che ogni singola decisione presa al loro interno possa essere spiegata univocamente in termini di soddisfazione degli interessi dei singoli, ma che si può guardare a queste come strumenti utili a determinati fini ed in determinati periodi.

2.2.2 Arene:

Facilmente riconducibile all'etica del pensiero liberalista, l'immagine del ruolo delle Organizzazioni come arene le vede fornire ai loro membri dei luoghi d'incontro all'interno dei quali discutere, confrontarsi, cooperare ed eventualmente dissentire. Le arene in se sono luoghi neutrali all'interno dei quali possono manifestarsi sia dinamiche pacifiche che conflittuali, anche con l'eventuale uso della forza.

Il concetto sottinteso è ovviamente quello secondo il quale gli stati non siano gli unici attori del sistema internazionale e che si trovino a dover cooperare su materie di rilevanza interstatale, trovando proprio nei regimi internazionali la migliore sede di raggiungimento delle soluzioni congiunte.

Keohane e Nye sostengono ad esempio che nel mondo contemporaneo le Organizzazioni Internazionali non siano dei potenti attori indipendenti e che infatti, persino in organizzazioni internazionali universali come le Nazioni Unite sia assai difficile raggiungere accordi che mettano d'accordo tutti i membri.⁷⁹

Da sempre l'ONU ha sempre offerto ai suoi membri, soprattutto ai nuovi aderenti del Terzo Mondo, l'opportunità di avanzare i loro punti di vista e strategie d'azione mettendo a disposizione un ambiente più aperto rispetto alla tradizionale diplomazia bilaterale: non deve quindi stupire che secondo un'indagine degli anni 70, su 41 pubblicazioni accademiche, il 78% descriveva le Nazioni Unite come un'arena⁸⁰. Negli anni 70 infatti, i Paesi del Terzo Mondo

⁷⁹ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Transgovernmental relations and international organizations. *World politics*, 1974, 27.01: 39-62.

⁸⁰ DIXON, William J. The emerging image of UN politics. *World Politics*, 1981, 34.01: 47-61.

utilizzavano spesso l'ONU per esprimere la loro volontà di un passaggio ad un nuovo ordine mondiale, dacchè quello preesistente basato sugli accordi di Bretton Woods risultava indifferente rispetto alle loro posizioni ed aspirazioni economiche.

2.3.3 Attori:

Il terzo punto di vista considera le Organizzazioni Internazionali degli attori indipendenti nel sistema internazionale; esistono delle posizioni non univoche riguardo il valore dell'indipendenza del ruolo delle organizzazioni: se con essa si intende infatti che queste, o alcune di queste possano agire sulla scena mondiale senza in alcun modo venire influenzate da forze esterne allora nessuna o quali nessuna delle Organizzazioni ad oggi attive ed esistenti può definirsi attore indipendente; se invece con il termine indipendente si intende il possesso di un sistema di decision making stabile e con ruoli e regole ben definiti, al cui interno le singole posizioni degli stati membri possano essere controllate e bilanciate, allora questa definizione è applicabile a qualcuna delle Organizzazioni esistenti.

Le Organizzazioni possono definirsi attori quando, con il loro operato sono in grado di influenzare il corso degli eventi mondiali e venendone ovviamente a loro volta influenzate; in questo caso esse diventano veri e propri competitors degli stati nazionali. Questo è ovviamente il caso di ben poche

Organizzazioni, ma si pensi per esempio a quanto una l'agire internazionale di una multinazionale come la Sinopec possa essere infinitamente più influente nelle dinamiche mondiali rispetto alla politica estera di un piccolo stato della Polinesia come le Isole Samoa. Quest'ultimo esempio ci dà la possibilità di notare come sia infinitamente più probabile che le Organizzazioni che agiscono nel panorama mondiale come attori siano di tipo non governativo piuttosto che governative. Le OIG infatti, tendono ad essere per la maggior parte dipendenti dagli stati membri che le compongono, alcune di esse hanno addirittura una forma costituzionale così debole che le loro azioni risultano essere nulla più rispetto a quelle dei loro stati membri.

2.3 Le funzioni delle Organizzazioni Internazionali

Affrontati i dibattiti dottrinali in merito alla visione di quale sia il ruolo delle Organizzazioni Internazionali nella politica mondiale, pare dunque lecita una riflessione su quali siano le loro funzioni e quale, più precisamente, lo scopo con il quale queste siano state create.

La prima e certamente più importante funzione si rinviene nella loro capacità, o potenzialità, di favorire la cooperazione internazionale, spesso in merito alla fruizione ed alla produzione dei cosiddetti beni pubblici⁸¹ che, se lasciata alla discrezione dei singoli attori non raggiungerebbe il livello ottimale. Il problema riguardante i beni pubblici è che questi, una volta prodotti vanno automaticamente a beneficio di tutti⁸², comportando il rischio che gli Stati li utilizzino o traggano comunque beneficio da essi senza però partecipare ai costi di mantenimento di quei beni, fenomeno descritto in maniera esaustiva attraverso la casistica del *free riding*⁸³: di questo si occupano in buona sostanza gran parte delle OI, di vigilare sul rispetto delle norme necessarie alla salvaguardia della produzione e mantenimento dei beni pubblici.

Altra importante funzione delle OI orientata alla facilitazione dei rapporti internazionali di cooperazione è la riduzione dei costi di transazione

⁸¹ I beni pubblici sono dei beni non rivali e non escludibili di tipo socio-economico, la cui utilità, nel caso della politica internazionale, valica i confini nazionali e regionali fino a comprendere quote di popolazione collocate in tutto il globo.

⁸² La sicurezza ed il sistema economico fondato a Bretton Woods su cui si basava l'egemonia americana del dopoguerra andavano a beneficio di tutti gli alleati americani

⁸³ Il problema del free riding si verifica in presenza di beni pubblici, che essendo non escludibili permettono a chiunque di beneficiarne, beni dei quali gli attori, dopo un calcolo razionale tendono a godere senza per questo essere disposti a pagarne i costi di sostentamento, lasciando che di questi si occupi il resto della collettività. Sono dunque free riders gli stati che beneficiano della partecipazione ad un sistema internazionale senza però farsi carico dei costi ad esso associati RAVENHILL, John. *Global political economy*. Oxford University Press, 2011.

Altro ambito di competenza delle Organizzazioni Internazionali è quello di garanti del rispetto delle Istituzioni fondamentali (di cui al par.1) come autodeterminazione,sovranià e tutela dei diritti umani.

Nell'ambito delle loro funzioni le Organizzazioni Internazionali possono interpretare tutti e tre i ruoli discussi prima: possono essere degli strumenti utilizzati da attori internazionali che intendono usarli al fine di ottenere una migliore posizione a livello internazionale, possono essere le arene nelle quali questi attori si confrontano al fine di discutere, trattare o risolvere dispute, ed infine possono essere dei partecipanti attivi nella scena internazionale.

In che modo quindi, alla luce di questi esempi le Organizzazioni Internazionali, qualunque ruolo essere ricoprano, influenzano lo svolgersi delle attività internazionali.

Easton e Almond applicano alla politica il concetto scientifico di sistema⁸⁴, che è un insieme considerato non come la somma delle parti, ma come il rapporto fra esse. Esistono due tipi di sistemi: quelli aperti, che comunicano con l'ambiente esterno e quelli chiusi che invece non lo fanno. E' definito come ambiente tutto ciò che è fuori dal sistema. Quello politico è un sistema aperto. In merito al funzionamento di un sistema, questo avviene con l'immissione nel sistema di inputs, che vengono processati e successivamente emessi sotto forma di outputs, il feedback è invece il processo retroattivo per il quale le emissioni condizionano le nuove immissioni; nel caso del sistema politico gli inputs sono rappresentati dalle domande politiche e gli outputs dalle politiche create dal sistema in risposta alle domande. In fase di input sono

⁸⁴ EASTON, David. *The political system*. New York: Knopf, 1953; ALMOND, Gabriel Abraham; POWELL, G. Bingham. *Comparative politics: System, process, and policy*. Little, Brown, 1978;

ritenute fondamentali due finzioni del sistema politico, quella di articolazione, che consiste nella conversione delle istanze basilari in domande politiche e quella di aggregazione, che permette la riduzione del volume complessivo delle domande attraverso un processo di non di somma ma di combinazione dei contenuti. Queste due finzioni sono esplicate da agenzie specializzate che accompagnano le domande col sostegno necessario a far loro superare le barriere del sistema. Le funzioni degli outputs sono invece quella estrattiva, che consente al governo del sistema politico di procurarsi le risorse necessarie all'assegnazione di beni e servizi, e quella regolativa dei comportamenti dei cittadini.

Il sistema internazionale è dunque un sistema che consiste di “numerosi attori, più o meno autonomi, che interagiscono in modi prestabiliti al fine di influenzarsi l'uno con l'altro”⁸⁵.

Nel caso del sistema internazionale le interazioni tra le parti sono date da accordi commerciali, cooperazioni in materia di sicurezza, o collaborazioni tra gruppi ed associazioni.

Come ogni sistema anche quello internazionale dispone di risorse che gli permettono di mantenersi in equilibrio ed adattarsi; per sopravvivere il sistema ha continuamente bisogno di nuove energie, e quindi prevede meccanismi per l'implementazione di nuovi elementi; per adattarsi ai cambiamenti necessita invece di equilibrare i nuovi elementi con quelli già esistenti, tramite il processo di socializzazione; un sistema internazionale che riesce in maniera ottimale a processare gli input ed a trasformarli in outputs assicurandosi al contempo la

⁸⁵ MANSBACH, Richard Wallace; FERGUSON, Yale Hicks; LAMPERT, Donald E. *The web of world politics: nonstate actors in the global system*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall; Toronto: Prentice-Hall of Canada, 1976.

propria sopravvivenza a lungo termine, lo fa istituendo delle norme, applicandole e poi facendole rispettare.

In un sistema politico nazionale l'allocazione delle risorse è generalmente stabilita da un'autorità centrale, il governo, coadiuvato nel processo da una serie di istituzioni che sono coinvolte nel processo, come sindacati, associazioni, movimenti, organi politici o religiosi. Non essendo strutturato, il sistema politico internazionale è privo, al contrario di quelli nazionali, dell'autorità centrale preposta all'allocazione delle risorse; che non si traduce non nell'impossibilità dell'allocazione ma nella gestione di questa attraverso accordi preceduti da contrattazioni e discussioni. In merito a queste discussioni le Organizzazioni svolgono il ruolo di arene all'interno delle quali queste contrattazioni si svolgono, lavorano poi come strumenti per l'articolazione e l'aggregazione degli interessi e delle istanze ed infine assumono il ruolo di attori quando si fanno promotori di interessi in maniera autonoma rispetto a quelli dei membri.

IGO con una membership unita ed affiatata e con obiettivi ben definiti possono prestarsi come strumenti di articolazione ed aggregazione degli interessi; la tendenza generale però, nel caso dell'aggregazione ed articolazione è quella a prestarsi come arene di confronto tra i vari "blocchi" portatori di interessi spesso conflittuali tra di loro.

Siano esse in veste di strumenti, arene o attori, è innegabile quanto le Organizzazioni Internazionali si siano rivelate di vitale importanza nel processo di attività normativa nel sistema politico. La creazione di norme nelle relazioni internazionali è ora diventata un complesso procedimento al quale sia IGO che INGO contribuiscono in maniera attiva.

La Carta delle Nazioni Unite per esempio fornisce sin dal suo preambolo una serie di valori cui si ispira come i diritti umani, l'uguaglianza dei diritti tra uomini e donne, e tra nazioni, la promozione del progresso sociale e di standard di vita migliori, oltre che dell'allargamento della libertà. Nella parte riguardante gli scopi ed i principi viene poi sottolineata l'attenzione verso la soppressione degli atti di aggressione, il supporto dei principi del diritto internazionale e la risoluzione pacifica delle dispute internazionali. Per quanto concerne le tematiche sociali invece, è stato creato un alveolo di IGO, che, supportato da diverse INGO e posto sotto il controllo delle Nazioni Unite, si occupa della promozione di diverse norme e principi dell'Organizzazione oltre che di creazione di nuovi accordi e convenzioni riguardanti la tutela dei diritti welfare e sociali.

Dal punto di vista degli affari economici invece le Organizzazioni Internazionali forniscono un valido supporto nella creazione di norme di comportamento; le Nazioni Unite forniscono anche questo caso un valido esempio perché le loro agenzie specializzate hanno giocato un ruolo di primo piano nell'incentivare la stipula ed il rispetto degli standard di funzionamento dell'economia mondiale, come gli accordi di Bretton Woods.

In merito alla sicurezza internazionale invece si è assistito ad una accettazione pacifica e diffusa delle regole derivanti dal lavoro delle Nazioni Unite ed altre Organizzazioni come ad esempio la Nato. Secondo Jacobsen le attività normative delle Organizzazioni nel settore sicurezza possono essere divise in cinque categorie⁸⁶; limatura dei principi contro l'uso della forza;

⁸⁶ JACOBSEN, Harold K. Networks of Interdependence. *International Organizations and the Global Political System*, New York, 1979, 163ff.

delegittimazione del colonialismo occidentale; pronunciamenti su tematiche specifiche; disarmo e controllo degli armamenti; chiamare gli stati alle armi.

Rientrano nella prima categoria le istanze di divieto di intervento negli affari degli stati indipendenti; la delegittimazione del colonialismo si concretizza invece tra tutte nella Risoluzione 1514 dell'Assemblea Generale sulla Concessione dell'Indipendenza a Paesi e popolazioni colonizzati; in merito alle tematiche specifiche le Nazioni Unite sono spesso state utilizzate per diffondere messaggi collettivi di approvazione o disapprovazione del comportamento di alcune nazioni, come il colonialismo Portoghese, le attività di Israele, la repressione sovietica in Ungheria, Cecoslovacchia, Polonia e Afghanistan, e i crimini commessi nelle Regioni Balcaniche⁸⁷. La questione degli armamenti è al centro dell'azione di numerose IGO e INGO, ma è necessario sottolineare come le azioni più proficue in questo campo siano state portate avanti tra gli stati in maniera bilaterale al di fuori dell'arena di confronto offerta dalle Nazioni Unite. La chiamata alle armi è invece espressione dell'attività di alcune Organizzazioni di difesa collettiva, come ad esempio la NATO, che tra i requisiti necessari all'ingresso al suo interno pone quello della mutua difesa tra i membri in caso di attacco esterno.

Le Organizzazioni Internazionali hanno dunque ricoperto un ruolo di primo piano nella definizione delle istituzioni internazionali moderne che hanno poi contribuito alla creazione delle norme e dei valori che oggi regolano le relazioni internazionali, e che rendono il sistema internazionale non completamente anarchico.

⁸⁷ ARCHER, Clive. *International Organizations*. Psychology Press, 2001.

Le Organizzazioni possono assumere un ruolo di rilievo anche nella funzione di reclutamento di nuovi attori nel sistema internazionale. Il fatto che le IGO siano composte nella loro quasi totalità da stati sovrani, da un lato fornisce un grosso incentivo ai territori non autonomi dal punto di vista governativo a raggiungere la loro indipendenza ed essere così pienamente rappresentati in un'ampia gamma di IGO, dall'altro permette a diverse IGO di raggiungere una membership quasi universale. Tuttavia alla desiderabilità della composizione universale di alcune Organizzazioni, vedi le Nazioni Unite, si contrappone la necessità di pretendere dai membri ed aspiranti tali il rispetto di certi standard di comportamento, generalmente coincidenti con i principi ispiratori dell'Organizzazione stessa, specialmente nei casi in cui le Organizzazioni vengono usate dai membri più influenti come strumenti di perseguimento della loro politica estera, si veda tra tutti in caso degli Stati Uniti con la Cina.

All'interno degli stati nazionali la socializzazione è promossa da alcune agenzie; scopo del processo è instillare negli individui un sentimento di lealtà verso il sistema all'interno del quale vivono ed al contempo rende socialmente accettati i valori di quel sistema e le sue istituzioni. Scuole, chiese e movimenti giovanili rappresentano tutti dei veicoli di socializzazione.

Nei nuovi stati, che hanno raggiunto l'indipendenza relativamente tardi, le forze armate possono rappresentare il principale strumento di socializzazione trasmettendo la lealtà verso il paese, la sua bandiera, il suo inno ed il suo presidente, sostituendo questi valori alla lealtà verso gruppi minori come realtà tribali locali.

Non esistendo nessuna forma di governo a livello mondiale è evidente che la socializzazione non possa essere perseguita in questo con gli stessi mezzi utilizzati dagli stati nazionali, e questo tipo di influenza sia molto più debole

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

rispetto a quella nazionale. Internazionalmente il processo di socializzazione prende forma attraverso un meccanismo a due livelli: al primo livello è tangibile l'operato delle agenzie che lavorano a livello transfrontaliero come IGO, INGO e multinazionali (si vedano tra tutti i punti vendita molto popolari come per esempio le catene di fast food o i providers di IT), che hanno creato una forma di cultura globale in un periodo di tempo relativamente breve; sebbene non abbiano a disposizione lo stesso budget delle multinazionali anche le INGO sono molto attive nella socializzazione nell'impostazione di sistemi di valori e credenze e schemi di comportamento; tra le IGO l'esempio più palese e brillante è naturalmente quello fornitoci dall'Unione Europea, in possesso dei più sofisticati strumenti di socializzazione; attraverso le sue istituzioni quali Commissione, Comitato delle Regioni, Parlamento Europeo e Corte di Giustizia riesce ad alimentare un "senso di comunità" tra i vari gruppi di interesse che con essa interagiscono e tra i cittadini degli Stati Membri. Le istituzioni sopracitate sono tanto forti quanto le loro controparti nazionali ma non entrano in conflitto con esse per la lealtà dei cittadini, poiché il concetto implicito in questo esempio di socializzazione è che si possa essere sia cittadini europei che italiani, spagnoli o tedeschi.

Il secondo livello al quale agisce il processo di socializzazione è quello che prende forma sia tra stati che agiscono a livello internazionale che tra i loro rappresentanti; la logica sottesa al fenomeno è che gli stati, dopo un certo periodo i governi degli stati "socializzino" ed agiscano quindi in modi che siano considerati accettabili dal resto della comunità internazionale di cui fanno parte.

In buona sostanza le Organizzazioni Internazionali contribuiscono incentivando i loro membri sia ad agire in maniera cooperativa che, soprattutto, a non venir meno a regole e valori che condividono con il resto della società

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

internazionale e che non sviino dalle regole di comportamento approvate e promosse dall'intera comunità.

Così come nel caso delle attività di socializzazione, anche in quello della creazione delle norme il sistema internazionale è primo di un'autorità centrale che se ne faccia carico; le fonti del diritto sono quindi in questo caso ben diverse da quelle nazionali: possono basarsi su pratiche reiterate nel tempo, su accordi specifici, consuetudini o possono essere emanate da Organizzazioni Internazionali.

Questa serie di norme ampiamente se non unanimemente accettate lasciano quindi tutto il processo normativo nelle mani dei membri stessi dell'organizzazione, e declassano o addirittura annulla ogni possibile ruolo autonomo dell'organizzazione in questo ambito.

quanto detto poc'anzi sulla formulazione delle regole vale anche per la loro applicazione. Mentre nei sistemi politici interni l'applicazione delle regole è demandata in larga parte ad agenzie governative tra cui la polizia o le forze armate, nel sistema internazionale questa funzione è demandata agli stati sovrani poiché nessuna organizzazione è fornita di autorità sovraordinata dotata del monopolio della forza legittima.

Esistono certo delle eccezioni: nella quale le IGO sono più attive nel far rispettare gli accordi sottoscritti dagli stati membri è sicuramente quella dell'energia nucleare; l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica dispone infatti di ampi poteri di controllo ed ispezione i materia di diffusione di materiale fissile.

Quello che nella sostanza pare mancare nell'applicazione delle regole a livello internazionale sono i mezzi di adempimento forzato degli accordi nei casi in cui la persuasione e la pressione non sortiscano l'effetto sperato.

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

La Carta delle Nazioni Unite contiene ad esempio i potenziali strumenti di esecuzione delle decisioni in caso di “minacce alla pace ed atti di aggressione”, quasi mai usati durante il periodo bipolare poiché era quasi impossibile che le due superpotenze si trovassero in accordo anche solo sul concetto di “minaccia” e dunque una delle due ricorreva inesorabilmente al veto in Consiglio di Sicurezza; una delle poche eccezioni rappresentata dal caso della Rhodesia, in cui le due superpotenze votarono in accordo l’applicazione forzata delle sanzioni economiche contro il regime segregazionista.

Negli stati nazionali la funzione giudiziaria è generalmente svolta dalla magistratura ed è strettamente connessa alla funzione di formulazione delle regole poiché in diversi ordinamenti le sentenze della magistratura rappresentano una fonte del diritto. Tuttavia, essendo il compito primario degli apparati giudiziari quello di esprimersi in base alla legge già esistente e non di innovarla, questi non sono coinvolti nel processo normativo. A livello internazionale, come è facile intuire, il procedimento giudiziario è privo delle istituzioni e del carattere vincolante di cui invece gode negli ordinamenti interni; e la funzione più importante è esercitata dalle istituzioni che si occupano della risoluzione delle controversie fra stati membri o formulare giudizi circa le rivendicazioni spesso conflittuali dei membri.

A causa dell’assenza di un corpus di leggi internazionale universalmente accettato e della natura non vincolante dei meccanismi di adempimento delle leggi, il procedimento giudiziario internazionale somiglia più ad un forum di contrattazione ed accordi che ad un vero e proprio organo giudiziale.

Le Organizzazioni Internazionali svolgono anche delle funzioni connesse con i sistemi interni degli stati membri ma non coinvolte nei loro processi di mantenimento conversione ed adattamento.

Il loro valore nell'ambito della comunicazione e dell'informazione è incalcolabile; inizialmente di idee e messaggi nei sistemi avveniva attraverso i governi nazionali con l'aiuto delle rispettive diplomazie; la proliferazione delle organizzazioni internazionali combinata con il crescente accesso alle nuove tecnologie comunicative ha segnato la fine dell'egemonia statale nel campo dei flussi internazionali di informazioni.

La creazione di organizzazioni universali e di agenzie specializzate ha fatto sì che queste diventassero i nuovi monopolisti delle informazioni, consentendo loro di raggiungere anche i singoli individui con limiti di censura praticamente inesistenti⁸⁸. L'incentivo in questo caso offerto dalle informazioni è assicurare gli stati sulla desiderabilità della cooperazione a lungo termine attraverso l'affidabilità delle informazioni fornite circa il comportamento degli altri attori, cui si combinano dei feedback immediati in caso di cambiamento delle altrui azioni o preferenze⁸⁹.

⁸⁸ Quantomeno per i Paesi occidentali a sviluppo avanzato

⁸⁹ AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 1985, 226-254.

2.4 Classificazione delle Organizzazioni

Internazionali:

Definite le Organizzazioni Internazionali può risultare utile, al fine di comprenderne meglio caratteristiche e funzionamento, un'operazione di classificazione in base ad alcuni criteri⁹⁰, in questo caso: composizione, obiettivi ed attività e infine struttura.

2.4.1 Classificazione in base alla composizione

La prima e più generale distinzione in questo senso è quella tra le Organizzazioni che annoverano tra i loro membri attori governativi e quelle che sono invece composte da parti non governative; un terzo gruppo di Organizzazioni è quello che deriva da una membership mista, con membri sia governativi che non.

Le IGO sono definite come “unioni di più soggetti di diritto internazionale, costituite su basi paritarie, dotate di un proprio ordinamento e di organi e mezzi propri, miranti a conseguire, conformemente all'accordo internazionale che le ha istituite, finalità comuni ai membri che le compongono”⁹¹, pertanto ogni Organizzazione che non sia creata “attraverso accordi intergovernativi deve essere considerata una organizzazione

⁹⁰ Quella presa in esame in questo capitolo sarà quella proposta da Clive Archer

⁹¹ MONACO, Riccardo. *Lezioni di organizzazione internazionale*. G. Giappichelli, 1975.

internazionale non governativa”⁹². Da qui la distinzione tra IGO e INGO (organizzazioni non governative).

La visione da cui poi scaturisce la netta distinzione tra organizzazioni governative e non è frutto di una visione del sistema internazionale largamente condivisa ed incentrata sulla istituzione fondamentale della sovranità statale che secondo Clive Archer si compone di tre fondamentali elementi: a) salvo poche e limitatissime eccezioni gli stati sovrani sono gli unici soggetti del diritto internazionale, b) gli stati sovrani sono eguali nel loro status rispetto al diritto internazionale c) gli stati sovrani sono istituzionalmente autonomi ed il diritto internazionale non può interferire con la giurisdizione interna dei loro ordinamenti.

Ciò che deriva da questa visione è che, teoricamente, le organizzazioni che volessero essere influenti nell’ambito del diritto internazionale dovrebbero essere composte di solo stati sovrani; la realtà è però, come sempre, più complessa e meno lineare, difatti diverse organizzazioni permettono l’ingresso a diversi territori non autonomi.

Ancora: secondo questo modello teorico l’eguaglianza tra stati davanti al diritto internazionale dovrebbe permettere loro uguale potere di voto in qualunque organizzazione, ma l’istituzione di Consigli esecutivi nella maggior parte di queste, come ben noto, pone alcuni stati in una posizione prominente all’interno dell’organizzazione (si veda la disparità di potere ed influenza tra i Membri Permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ed il resto degli Stati componenti l’Assemblea Generale).

⁹² Economic and Social Council Resolution 288 27 Febbraio 1950

Infine, l'inviolabilità della sovranità viene tutelata internazionalmente grazie al principio secondo il quale gli stati non possano essere vincolati da accordi nei quali non siano coinvolti; cosa che esclude, di fatto ogni decisione che esuli dall'unanimità, o che venga presa da organi esecutivi. E' bene poi ricordare anche che le organizzazioni non possono in alcun modo intervenire con le politiche interne degli stati; fattori che, sommati, producono di fatto una paralisi delle Organizzazioni.

Questa serie di dettami derivanti da un modello forse troppo rigido di organizzazione internazionale basato sulla inviolabilità della sovranità statale, permettono sì delle interazioni con soggetti non governativi nell'ambito delle interazioni mondiali, ma certamente non considera un modello di politica internazionale che non sia configurata dalla interazione tra soli attori statali.

Diverse Organizzazioni Internazionali ad oggi operanti annoverano però tra i loro membri dei soggetti che non sono statali nè governativi, ma semplicemente associazioni, gruppi ed organizzazioni di individui, ovvero attori non governativi, le cui attività danno luogo alle interazioni transazionali, che secondo Keohane e Nye possono coinvolgere i governi, ma non solo: anche attori non-governativi svolgono un ruolo importante. Parliamo di comunicazioni, trasporti, finanza e viaggi transnazionali quando ci riferiamo ad esse; si tratta in termini più concreti di contatti, coalizioni ed interazioni attraverso le frontiere statali, non controllati dalla politica estera centrale degli organi di governo" sono quindi "movimenti di elementi tangibili o intangibili attraverso i confini statali, in cui almeno un attore non è un agente del governo o una organizzazione intergovernativa", configurandosi

quindi come rapporti che si svolgono su scala mondiale senza il supporto degli Stati⁹³.

Quando questo genere di relazioni tra più di due partecipanti vengono istituzionalizzate attraverso un accordo che conferisce loro lo status di strutture formali atte al perseguimento dei comuni interessi dei loro aderenti (di cui almeno uno, si ricorda, non sia un attore governativo), allora esse saranno Organizzazioni Transnazionali (TNO). Differentemente dalle IGO le TNO devono annoverare tra i loro membri almeno un attore non statale.

La letteratura delle Relazioni Internazionali riconosce in genere tre categorie di TNO:

- le INGO, che annoverano solo ed esclusivamente attori non statali tra i loro membri. Questo genere di organizzazioni riunisce gruppi di persone con comunità di intenti provenienti da almeno due diversi paesi
- Le INGO ibride, che hanno al loro interno membri sia governativi che non. Qualora però queste siano istituite tramite un trattato o una convenzione tra governi dovrebbero in ogni caso dovrebbero comunque essere annoverate tra le IGO.
- Le Organizzazioni Transgovernative (TGO), che derivano da “rapporti tra attori governativi non direttamente controllati dagli organi centrali di politica estera dei loro paesi”⁹⁴; possono essere considerate piuttosto comuni se si offre una definizione di “ attori governativi” abbastanza ampia da poter comprendere nel suo significato

⁹³ NYE, Joseph S.; KEOHANE, Robert Owen (ed.). *Transnational relations and world politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972.

⁹⁴ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Transgovernmental relations and international organizations. *World politics*, 1974, 27.01: 39-62.

chiunque sia in qualche modo coinvolto nel processo decisionale di un paese, indifferentemente in ambito legislativo, giudiziario, esecutivo, a livello locale o regionale. Buona parte di queste “relazioni” tende ad essere di natura informale o comunque non istituzionalizzata

Nell’ambito della classificazione delle Organizzazioni Internazionali in base alla loro composizione, è possibile considerare questa dal punto di vista della appartenenza geografica dei vari membri, ricavando due distinti tipi di Organizzazioni: quelle Regionali e quelle Universali.

Dovendo costruire un idealtipo di ognuna delle due categorie di cui sopra, si avrebbe una Organizzazione Regionale composta di stati provenienti da contenuti simili, organizzatisi al fine di trovare soluzioni a problemi non risolvibili a livello nazionale poiché transnazionali, ma non adatti ad essere affrontati da una organizzazione più estesa; da questo genere di accordo può derivare una comunità di sicurezza tra membri, che quindi non dovrebbe più preoccuparsi di ricorrere all’uso della forza nel corso delle loro interazioni, così come una sorta di protezione contro eventuali minacce esterne.

L’Organizzazione Universale farebbe al contrario leva sull’indissolubilità del concetto di pace internazionale, incentiverebbe le connessioni tra le aree povere e quelle più ricche del pianeta e porrebbe le basi per un sistema di sicurezza collettiva che vedrebbe tutte le Nazioni appartenenti coalizzarsi per proteggere qualunque membro sia oggetto di minacce.

In genere ogni Organizzazione il cui numero di membri sia numericamente limitato e riconducibile ad una stessa area geografica, ed alla medesima appartenenza culturale, economica e politica viene etichettata come

“regionale”; tuttavia, diversi studi, tra tutti quello di Russett individuano quattro ordini di criticità nell’utilizzo dei termini Regionale ed Universale.

Le Regioni sono difficili da definire univocamente: l’utilizzo di un solo criterio può causare esclusioni, mentre più criteri possono causare confusione

1. Le Regioni sono ancora più difficili da delineare: le aree centrali sono abbastanza facili da identificare, ma le periferie non sempre sono inequivocabilmente distinguibili l’una dall’altra

2. Anche se la composizione statale di una regione può essere definita e delineata, avvengono storicamente dei cambiamenti che possono escludere alcuni membri ed aggiungerne di nuovi

3. L’idea di una regione oltre ad essere incerta è soggetta ad un continuo mutamento, e dunque così la nozione di organizzazione regionale. E’ più auspicabile dunque riferirsi ad una organizzazione definendola “a composizione limitata” (in cui unodei limiti può essere quello geografico” o nel caso contrario “a composizione più ampia ed estesa”.

2.4.2 Classificazione in base a obiettivi ed attività

Il criterio in assoluto più utilizzato per diversificare le Organizzazioni Internazionali è certamente quello che guarda agli scopi per i quali sono state create e di quali attività concretamente si occupino. Questi due aspetti correlati spiegano il fulcro stesso dell'esistenza di un'Organizzazione, ed è proprio in base ad essi che si può produrre la migliore classificazione possibile.

La maggior parte delle Organizzazioni prevede l'esposizione dei suoi obiettivi all'interno del trattato stesso tramite cui sono state istituite; il che non equivale naturalmente, a dire che gli unici scopi di una Organizzazione siano e debbano essere quelli espressamente precisati negli statuti, e neanche che ogni membro possa aderire con obiettivi celati che siano leggermente diversi; ciò che si intende evidenziare è che gli obiettivi stabiliti nei trattati siano la più palese dichiarazione delle intenzioni che ci sono dietro alla creazione di un'Organizzazione.

Anche le attività in cui l'Organizzazione intende impegnarsi sono generalmente palesate nei documenti istitutivi e si intendono come vere e proprie concretizzazioni degli obiettivi; queste possono variare dal controllo del rispetto degli standard lavorativi dell'ILO alla facilitazione delle sistemazioni dei rifugiati dell'UNHCR; molte di queste attività, seppur non espressamente specificate nei trattati istitutivi sono state, e sono tutt'ora oggetto di interpretazioni ed integrazioni.

Se la Carta delle Nazioni Unite ad esempio non contiene, in nessun passaggio, alcun riferimento a quella che ad oggi è invece una delle principali

attività dell'UNU: le operazioni di peacekeeping⁹⁵, l'ISO specifica invece che la sua missione è quella di sviluppare standard internazionali che supportino l'innovazione e forniscano soluzioni alle sfide globali; ne consegue quindi che gli obiettivi di un'Organizzazione Internazionale possano essere presentati sia in forma di elenco dettagliati che come principi ispiratori, esattamente come le sue attività.

In letteratura è possibile trovare diversi tipi di classificazione delle Organizzazioni in base alle attività svolte. Joseph Nye individua ad esempio una triplice distinzione tra organizzazioni di sicurezza militare, organizzazioni economiche e organizzazioni politiche⁹⁶; anche Norman Padelford ne identifica tre tipi: organizzazioni economiche e tecniche, organizzazioni con scopi difensivi e organizzazioni che forniscono una cornice per tematiche politiche più ampie⁹⁷; Haas e Rowe dividono invece le organizzazioni regionali in base al loro principale mandato distinguendo quelle legate a obiettivi economici, quelle che svolgono attività militari e diplomatiche e le organizzazioni poliedriche che si occupano di alcune delle attività sopra citate oltre che di obiettivi legati a cooperazione culturale, diritti umani⁹⁸ ed altre tematiche sociali. Charles Pentland osserva invece come molte organizzazioni siano “flessibili e multifunzionali” e che il modo migliore per suddividerle sia in base alle

⁹⁵ Il peacekeeping non viene mai menzionato nella Carta delle Nazioni Unite, il termine viene coniato anni dopo la fondazione delle Nazioni Unite e l'inizio delle operazioni stesse di peacekeeping, tutta la storia di questo genere di operazioni è frutto dell'improvvisazione del Consiglio di Sicurezza. Più in generale le Nazioni Unite si sono sempre mostrate refrattarie a fornire una definizione univoca di queste operazioni poiché sarebbe significato imbrigliare in maniera rigida una realtà che invece ha sempre funzionato proprio in virtù della flessibilità che la ha sempre contraddistinta.

⁹⁶ NYE, Joseph. *Regional institutions. Regional Politics and World Order. San Francisco, 1973, 78-92.*

⁹⁷ PADELDFORD, Norman J. *Regional Organization and the United Nations. International Organization, 1954, 8.02: 203-216.*

⁹⁸ HAAS, Ernst B.; ROWE, Edward Thomas. *Regional organizations in the United Nations: is there externalization?. International Studies Quarterly, 1973, 17.1: 3-54.*

tematiche nelle quali sono più coinvolte ed impegnate; inoltre opera una distinzione tra “high politics” e “low politics” dove per il primo termine si intendono tutte quelle attività primarie per l’esistenza di uno stato come diplomazia, sicurezza, e sovranità, mentre con il secondo termine vengono individuate le attività che caratterizzano la quotidianità dei rapporti tra stati come benessere, commercio, tematiche sociali e culturali; Pentland distingue pertanto le organizzazioni che si occupano di high politics, generalmente impegnate in questioni di sicurezza o inerenti la sovranità, da quelle che si occupano di low politics suddivise in quelle che si occupano di economia e sviluppo, quelle impegnate in settori strettamente tecnici e funzionali delle relazioni internazionali e quelle impegnate in ambito culturale e sociale.

Quando si esaminano le organizzazioni internazionali sulla base dei loro scopi ed attività, una distinzione innegabilmente importante è quella che le suddivide in base alle relazioni che queste vogliono creare tra i loro membri: si possono distinguere infatti a) le organizzazioni che mirano ad incentivare relazioni cooperative tra membri che non sono in conflitto tra loro, b) organizzazioni mirate a far decrescere il livello di conflitto tra i membri attraverso la prevenzione e la gestione dei conflitti, ed infine c) organizzazioni che hanno lo scopo di produrre un confronto tra membri le cui posizioni sono divergenti o tra membri dell’organizzazioni e soggetti esterni.

2.4.3 Classificazione in base alla struttura

Altro criterio molto immediato di catalogazione delle Organizzazioni Internazionali è quello che guarda alla struttura delle loro istituzioni e al potere relativo detenuto da queste istituzioni. Inizialmente le prime Organizzazioni erano dotate di un apparato amministrativo permanente con un'assemblea di membri che si occupava del policy making e che variava dopo qualche anno. Un altro esempio di struttura è quella istituita con la Società delle Nazioni, che prevedeva una Segreteria, un'assemblea plenaria di tutti i membri ed un organismo composto da un limitato numero di membri selezionati. Dal 1945 inoltre, iniziano a diventare sempre più comuni le Organizzazioni che si dotano di organi ad hoc che rappresentano gruppi sociali o economici. Ad oggi esistono poi una serie di istituzioni legali, connesse alle Organizzazioni, deputate alla risoluzione di eventuali dispute o controversie tra i membri o tra membri ed organizzazione. Una innovazione è rappresentata dall'istituzione di organi parlamentari composti da rappresentanti eletti dagli stati membri.

E' possibile differenziare le Organizzazioni in base alla loro struttura ponendo tre ordini di domande: a) Quali sono le disposizioni che tutelano gli interessi di un membro a fronte di quelli di un altro membro o un altro gruppo? Ovvero, come è distribuito il potere istituzionale tra i membri? b) Come si riflette negli organi il bilanciamento tra il potere dei membri e quello delle istituzioni dell'organizzazione? c) Qual è l'equilibrio tra rappresentanza governativa e non governativa?

La risposta alla prima domanda fornisce la categorizzazione basata sul potere istituzionale dei membri, ovvero su come il potere sia suddiviso tra gli

organi plenari a cui partecipano tutti i membri e tra quelli esecutivi di cui fanno parte solo alcuni membri selezionati.

Si può certamente osservare con immediatezza come la costituzione della maggior parte delle IGO conferisca piena rappresentazione negli organi esecutivi agli stati che in quella organizzazione ricoprono ruoli cruciali e che dunque vengono messi spesso nelle condizioni di gestire e talvolta decidere la sfera d'azione delle organizzazioni; si veda tra tutti l'importanza che ricoprono i membri permanenti nelle Nazioni Unite, o di quanto potere dispongano gli Stati Uniti nel FMI grazie alle quote di voto di cui dispongono. D'altra parte un'Organizzazione potrebbe però dotarsi di un organo esecutivo all'interno del quale venga data rappresentanza a tutti i membri in egual modo, o potrebbe anche decidere di non dotarsi affatto di organi esecutivi e tenere un organo plenario cui demandare la funzione deliberativa.

Un altro modo in cui la struttura di una organizzazione influenza la distribuzione di potere tra i suoi membri è il meccanismo del voto; una prima modalità può prevedere la concessione del diritto di voto anche a diverse parti di uno stesso stato (come era l'esempio dei voti extra concessi all'Unione Sovietica nell'ONU attraverso il diritto di voto dato a Bielorussia ed Ucraina); un metodo più diffuso è quello di ponderare il peso dei voti, come succede per esempio all'interno del IMF, in base alla quota di potere economico detenuto dagli Stati Membri. La quota di rappresentazione degli Stati Membri è poi talvolta calcolata in base alla loro popolazione, come ad esempio succede nell'Unione Europea in cui l'Italia ha settantatre rappresentanti e Malta solo sei.

Anche la maggioranza richiesta per l'approvazione delle decisioni può variare: l'Assemblea Generale del l'ONU ha per esempio sposato il principio della maggioranza (semplice nella generalità dei casi, 2/3 nel caso di decisioni

particolarmente critiche come ad esempio l'ammissione o l'espulsione di Stati Membri), nel Consiglio di Sicurezza invece, per evitare che gli Stati più potenti vengano sopraffatti da una maggioranza di stati minori, è stato concesso ai 5 membri permanenti più influenti, i c.d P5⁹⁹, il potere di veto sulle decisioni del Consiglio .

In conclusione il modo in cui le organizzazioni esprimono differenza tra i vari membri, hanno o meno una membership limitata, hanno o meno sistemi di voto ponderati e prendono le loro decisioni a maggioranza o ad unanimità, sono indicatori dell'esistenza di un sistema ugualitario all'interno delle stesse.

La risposta alla seconda domanda, ovvero quale sia il rapporto tra stati membri ed istituzioni è rinvenibile dallo studio su quanto funzionari ed ufficiali delle organizzazioni siano controllati dagli stati membri. Inizialmente, gli uffici delle prime organizzazioni internazionali istituite erano di norma gestiti da uno degli stati membri; la Società delle Nazioni portò invece con sé l'idea innovativa di un segretariato internazionale che si concretizzava con l'assunzione di personale civile di qualunque nazionalità la cui lealtà andasse all'Organizzazione e non al paese di origine. Nella Carta ONU viene palesemente specificato che il Segretario Generale ed il suo staff, nell'esercizio delle loro funzioni devono essere indipendenti dalle pressioni provenienti da qualunque autorità estranea al Segretariato e che ogni membro dell'Organizzazione debba impegnarsi a rispettare l'imparzialità dei suddetti organi¹⁰⁰. Nonostante quanto precettato dall'Articolo 100 della Carta delle Nazioni Unite, lo staff amministrativo dell'Organizzazione ha spesso incontrato difficoltà a rispettarne i dettami (specialmente nel caso dei membri dell'ex

⁹⁹ Stati Uniti, Russia, Cina, Francia ed Inghilterra

¹⁰⁰ The Charter of the United Nations, Article 100, 1945

Unione Sovietica e dei funzionari provenienti da alcuni Paesi del Terzo Mondo). L'Unione Europea prevede invece che ci sia all'interno della Commissione, un organo di funzionari internazionali con importanti funzioni esecutive; i membri della Commissione sono obbligati ad agire solo e soltanto nel migliore interesse dell'Unione piuttosto che nell'interesse di qualunque Stato Membro.

Nonostante gli innegabili passi in avanti nella creazione di istituzioni che siano in grado di prendere decisioni in maniera indipendente all'interno delle Organizzazioni Internazionali, questo processo ha tuttavia incontrato numerosi ostacoli da parte degli Stati Membri, ansiosi di preservare la loro completa autonomia e non cedere nel processo ulteriori quote di sovranità statale.

Il terzo indicatore si basa invece sulla composizione governativa e non delle Organizzazioni, che dà vita a due categorie opposte: da un lato le INGO che al loro interno non hanno nessun tipo di rappresentanza governativa, dal lato opposto si trovano invece le IGO che non prevedono nessun tipo di ingerenza non governativa, in nessuna delle loro istituzioni; al centro si trovano invece le IGO che prevedono una qualche forma di rappresentanza non governativa all'interno delle loro istituzioni, come ad esempio l'Unione Europea che ne prevede la presenza soprattutto nell'ambito della lotta alla povertà ed all'esclusione sociale.

2.5 Gli approcci teorici rispetto alle organizzazioni internazionali

Scopo di questo paragrafo è quello di offrire una breve rassegna degli scritto delle tre maggiori scuole di pensiero aventi come oggetto le organizzazioni internazionali: tratteggiare cioè le posizioni che, attraverso l'elaborazione dei loro paradigmi, assumono il realismo, il liberalismo ed il costruttivismo nei confronti dell'attuale ordine internazionale, sempre più influenzato e governato da istituzioni internazionali che competono con gli stati nazionali per la risoluzione di problemi transfrontalieri.

2.5.1 Il pensiero liberalista

I teorici liberalisti delle Relazioni internazionali, che auspicano la possibilità di cooperazione e mantenimento della pace fra stati nelle relazioni internazionali, le organizzazioni internazionali sono essenziali in quanto non solo forniscono agli stati una piattaforma di confronto e socializzazione, ma attraverso la redazione dei loro Statuti identificano anche tutta una serie di requisiti ed aspettative, sottoscritte da tutti i membri, rispetto al tipo di cooperazione che si intende portare avanti; in questo modo si evita che diventino appannaggio degli interessi dei pochi più potenti e si incentiva il perseguimento, al loro interno, degli obiettivi comuni per i quali sono state create.

Tra i punti condivisi all'interno di questa teoria rientra sicuramente il rifiuto del sistema internazionale visto come mero teatro di rapporti di potere; per i liberalisti infatti le organizzazioni internazionali sono una via verso la diplomazia, la cooperazione e la pace internazionale; a sostegno delle loro tesi portano le conquiste ottenute nel campo dei diritti umani, della tutela dell'ambiente, della cooperazione economica. Non solo le Organizzazioni Internazionali facilitano la cooperazione degli attori alla risoluzione di problemi comuni, ma permettono lo sviluppo delle condizioni economiche mondiali, dei diritti dei lavoratori, e dei progressi nel campo medico e sociale.

Tra i primi sostenitori della necessità e della desiderabilità di un sistema mondiale improntato alla stretta collaborazione fra stati sicuramente troviamo Norman Angell il quale riesce a trovare una spiegazione razionale al pacifismo che riesce ad andare oltre le leggi morali religiose che non sono in grado di fornire delle spiegazioni logiche e valide in grado di influenzare le scelte degli stati ed orientarle verso una politica cooperativa.

La grande illusione che dà il titolo al suo lavoro è quella di credere che la corsa agli armamenti e la guerra possano comportare per le nazioni vincitrici un guadagno economico che superi le spese sostenute per potersi assicurare la vittoria: la realtà dimostrerebbe la falsità di questo assioma in quanto, secondo Angell, a qualunque conflitto bellico, qualunque sia la sua conclusione, segue una fase di diminuzione del benessere economico.

Gli stati che vogliono prosperare dal punto di vista economico devono quindi liberarsi dell'illusione ottica del mercantilismo, dottrina che postula la corsa agli armamenti perché considera il potere economico legato e dipendente da quello politico, e chiunque non disponga di mezzi militari sufficienti viene sottomesso dagli stati più potenti. Perché dunque secondo Angell questo tipo di

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

visione sarebbe illusoria? Perché in primo luogo la conquista militare non è assolutamente vantaggiosa quanto la cooperazione economica, poiché la conquista di un territorio implicherebbe il pagamento di tributi e la cessione di risorse naturali al paese vincitore che comporterebbero per quest'ultimo un rialzo dei costi della vita, rappresentando invece un vantaggio per il paese conquistato che si troverebbe ad essere più concorrenziale nell'offerta di manodopera e di servizi, situazione che a lungo andare ribalterebbe gli esiti del conflitto; in secondo luogo a causa della crescente interdipendenza la distruzione o la sottomissione di uno stato provocherebbe un effetto a catena che comporterebbe degli svantaggi per ogni attore del sistema internazionale¹⁰¹. Il pacifismo si spoglia dunque con Angell della sua veste morale per indossarne una economico razionalista che è in grado di dimostrare oggettivamente lo svantaggio della competizione armata.

Per dimostrare inoltre quanto poco vantaggio comportino per gli stati le politiche di potenza improntate al raggiungimento di conquiste militari, Angell compare il reddito procapite degli stati militarmente più potenti con quello di stati deboli dal punto di vista della potenza militare ma floridi da quello degli scambi commerciali, arrivando a mostrare come Belgio, Svezia e Danimarca siano sotto ogni punto di vista più ricchi di stati come Germania ed Inghilterra, al tempo votata alle conquiste coloniali.

Nello smascheramento della Grande Illusione rappresentata dal concetto di vittoria bellica, Angell attribuisce un ruolo centrale al recente sviluppo dell'associazionismo internazionale che comincia a favorire la cooperazione interstatale e seppur in maniera piuttosto marginale inizia ad

¹⁰¹ ANGELL, Norman. *The great illusion*. Cosimo, Inc., 2010.

erodere il ruolo dello stato: è necessario secondo lui, ai fini del perseguimento del benessere economico e del pacifismo globale, il superamento dei sentimenti nazionalistici che rappresentano un ostacolo alla cooperazione internazionale.

Non si può fare a meno di annoverare, tra i più influenti contributori della teoria liberalista il presidente americano Woodrow Wilson, ideatore della Società delle Nazioni, che con i suoi 14 punti sviluppa l'idea di un nuovo assetto internazionale basato sull'armonia tra gli stati, il libero commercio, l'autodeterminazione dei popoli e l'istituzione di convenzioni internazionali vincolanti. Fondamento dell'assetto internazionale da lui progettato sono le relazioni economiche tra gli stati, riprendendo Angell Wilson sostiene che il benessere di una nazione passa per i suoi rapporti economici e non attraverso la corsa agli armamenti, che al contrario produce sfiducia nella cooperazione internazionale; il liberalismo economico diviene quindi la forza propulsiva della società internazionale, tanto che nel suo discorso al Congresso americano Wilson sostiene che la rimozione di tutte le barriere economiche e la creazione di condizioni di parità nel commercio internazionale consentono alla pace ed all'associazionismo tra nazioni di autoalimentarsi¹⁰².

Dopo la Seconda Guerra Mondiale si afferma, nell'alveolo delle teorie liberaliste, l'approccio funzionalista, il cui contribuente più importante è sicuramente David Mitrany, secondo il quale, al fine di ottenere un sistema di stati perfettamente integrato, la loro cooperazione debba iniziare dai settori di cosiddetta "low politics", come la fusione globale dell'aviazione civile o dei trasporti ferroviari¹⁰³, e proseguire poi con un consolidamento progressivo fino

¹⁰² WILSON, Woodrow. Fourteen points. In: *Address to Congress*. 1918. p. 33-36.

¹⁰³ MITRANY, David. The functional approach to world organization. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 1948, 24.3: 350-363.

ad includere anche i settori di “high politics”, La sua idea centrale è quella della cooperazione funzionale, che consiste nell’esistenza di organi autonomi sovranazionali che costituiscono una sorta di enclave dotato di sovranità negli ambiti che gli stati hanno deciso di fondere tra loro fino al graduale abbattimento delle barriere nazionali¹⁰⁴.

Dalla rielaborazione del pensiero di Mitrany in chiave di integrazione regionale, soprattutto europeista, si sviluppa la tradizione neofunzionalista, che vede tra i suoi maggiori esponenti Ernst Haas, che guarda alla Comunità Europea per l’Acciaio ed il Carbone come ad un eccellente esempio di integrazione funzionalista, che poi conduce al compattamento dei restanti settori dei vari stati; dopo aver sperimentato l’efficienza della gestione congiunta di alcuni ambiti statali, la comunità stessa deciderà di voler estendere l’integrazione anche alle altre aree, l’effetto spillover consente quindi la graduale erosione dei limiti nazionali all’integrazione e la creazione di una comunità perfettamente integrata¹⁰⁵.

Assume sempre più centralità negli scritti delle relazioni internazionali il concetto di interdipendenza¹⁰⁶, sviluppatosi a seguito del crescente volume di scambi fra gli stati del sistema internazionale, i quali secondo Keohane e Nye hanno creato diverse ripercussioni nelle interazioni globali: a) il cambio di attitudine verso i cittadini; b) un crescente pluralismo politico 3) la crescente interdipendenza economica e finanziaria; d) la creazione di nuovi strumenti di

¹⁰⁴ MITRANY, David. The prospect of integration: federal or functional. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1965, 4.2: 119-149

¹⁰⁵ HAAS, Ernst B. Turbulent fields and the theory of regional integration. *International Organization*, 1976, 30.02: 173-212.

¹⁰⁶ KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. Power and interdependence. *Survival*, 1973, 15.4: 158-165.

influenza tra gli stati e sugli stati; e) l'emergere di attori privati interamente slegati dagli stati a livello internazionale.

L'interdipendenza, considerata dai due autori è molto più vicina alla realtà di quanto non siano le relazioni diplomatiche descritte dai realisti, e presenta tre principali caratteristiche: a) permette a diversi canali (interstatali, trans governativi e transnazionali) di connettere le società; b) c'è un'assenza di gerarchia in merito alle principali tematiche di interazione tra stati e la questione di sicurezza militare non domina più tutte le agende; c) la forza militare non è più usata dai governi contro altri governi in merito a questioni dominati dal fenomeno dell'interdipendenza.

I liberalisti sono dunque molto più ottimisti dei realisti rispetto al ruolo delle Organizzazioni Internazionali, e riconoscono loro alcuni meriti incontrovertibili:

- Coadiuvano gli stati nazionali nella cooperazione al fine di trovare soluzioni a problemi collettivi di natura transfrontaliera
- Promuovono la crescita economica, il progresso ed il benessere
- Aiutano le diverse società a sviluppare una rete di valori e norme condivisi; l'interdipendenza rende possibile, come affermato prima, la riduzione della violenza e del conflitto. In generale la risoluzione di problemi comuni è molto difficile se non sorretta da un terreno comune di valori e credenze, e le Organizzazioni Internazionali aiutano a diffondere valori desiderabili come la democrazia, il multilateralismo, la reciprocità, il rispetto dei diritti umani e delle istituzioni democratiche
- Organizzazioni come le multinazionali svolgono dei ruoli di snodo e congiunzione tra i bisogni della società ed il mercato globale; alcune di

esse dispongono di talmente tante risorse da poter influenzare sia le organizzazioni governative che i governi stessi

- Nel mondo liberale diverse Organizzazioni Internazionali si sono fatte promotrici del rispetto dei diritti delle c.d “vittime della politica internazionale” come rifugiati, vittime di disastri, guerre, epidemie e carestie.

In sostanza dunque le Organizzazioni Internazionali sono tra i maggiori promotori del modello di sistema internazionale a vocazione liberale, ben lontane dall’essere gli attori residuali del sistema che il realismo descrive.

2.5.2 La tradizione realista:

Secondo il pensiero realista le uniche ambizioni che muovono gli stati nella politica internazionale sono quelle del potere e della sicurezza: le Organizzazioni Internazionali sarebbero dunque, solo degli strumenti attraverso i quali gli stati possono raggiungere i loro obiettivi, stabiliti ovviamente in termini di potere e sicurezza. Dunque, secondo una visione realista, le Organizzazioni Internazionali sarebbero se non delle entità perfettamente trascurabili se paragonate all’importanza degli stati o, se degna di nota, lo sarebbero solo nell’ottica dei vantaggi ottenibili in termini di potere.

I realisti non escludono che gli stati possano inaugurare tra loro a livello internazionale, sostengono però che qualora dovessero entrare in gioco degli interessi fondamentali gli stati subordinerebbero immediatamente a questi ultimi i loro impegni internazionali; secondo la logica realista una istituzione

internazionale non può essere in grado di limitare il potere degli stati più potenti, né tantomeno convincerli a cooperare con gli altri stati del sistema sottostando alle stesse loro regole; secondo questa logica dunque, è piuttosto difficile che le Organizzazioni riescano a raggiungere gli scopi per i quali sono state create, se questi presuppongono l'uguaglianza tra tutti gli stati ed il loro sottostare a norme comuni di diritto internazionale. Sarebbero dunque presto o tardi destinate a diventare delle pedine nelle mani dei progetti egemonici degli stati più potenti che le userebbero per perseguire i loro interessi nel sistema internazionale; allo stesso modo possono essere usate dalle potenze minori per il raggiungimento di qualche scopo o per l'ottenimento di una voce all'interno di un sistema dominato dalle grandi potenze. I realisti utilizzano spesso una prospettiva storica per guardare alle guerre, soprattutto la Seconda guerra Mondiale, come esempio di fallimento di organizzazione del sistema internazionale sotto il diritto internazionale, che loro reputano essere irrilevante o trascurabile qualora costituisca un ostacolo al raggiungimento degli interessi degli stati.

Talvolta però le Organizzazioni Internazionali possono presentare dei risvolti positivi: ad esempio possono essere usate o plasmate dalle grandi potenze per stabilizzare il loro status quo, o per operare dei piccoli aggiustamenti al sistema internazionale in modo da renderlo più adeguato al perseguimento dei propri interessi, o ancora essere usate per controllare gli stati minori.

L'opera di Edward Carr *The Twenty Years' Crisis* è uno dei testi fondativi della teoria realista; considera "utopistica la dottrina liberalista" e tutto il pensiero di Woodrow Wilson e Norman Angell: secondo lui la crisi dei vent'anni deriva proprio dall'affidamento a dei capisaldi che si sono rivelati

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

nient'altro che astratte utopie come l'armonia degli interessi tra gli stati, la convinzione della possibilità del perseguimento di un bene comune a livello mondiale, l'esistenza di una moralità degli stati ma soprattutto la convinzione che il potere potesse essere massimizzato a livello internazionale piuttosto che diviso tra gli stati.

Rimprovera a Wilson l'aver creduto nella Società delle Nazioni, debole e destinata a fallire già dal momento della sua creazione poiché non approvata neanche dagli stessi americani che poi la bocciano al Congresso in fase di ratifica; Wilson sbaglia anche, secondo Carr, nell'aver creduto nella creazione di una classe internazionale di scienziati della politica in grado di poter incentivare la cooperazione tra gli stati, senza calcolare, in maniera piuttosto ingenua, che diplomatici e burocrati dipendono nell'esercizio delle loro funzioni dagli stati di provenienza ed agiscono dunque secondo gli interessi di questi.¹⁰⁷.

Carr biasima i liberalista per aver nutrito l'illusione di poter creare un ordine internazionale che superi la logica di potenza e si basasse sulla cooperazione economica tra gli Stati: parte della debolezza della Società delle Nazioni derivava infatti dall'essere basata su presupposti che egli considera utopistici e che dissuadono anche il Congresso dalla firma del trattato; mancando di meccanismi sanzionatori, si trasforma poi in breve tempo in un vuoto contenitore sottomesso agli interessi degli stati, come testimoniano l'invasione della Manciuria e dell'Etiopia.

Un altro errore commesso dai liberalisti è quello di credere che gli Stati condividano l'interesse generale della pace e che, per il suo mantenimento,

¹⁰⁷ CARR, Edward Hallett. *The twenty years' crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations.* 1946

siano disposti a venir meno ai loro interessi egoistici: la realtà è secondo Carr completamente diversa poiché allo stesso modo in cui esistono stati che hanno un incentivo nel mantenimento dello status quo ne esistono altri che invece mirano al sovvertimento dell'ordine esistente poiché quello attuale non soddisfa i loro interessi. Non esisterebbe dunque una condivisione di interessi globali ma solo la diffusione degli interessi degli stati più forti a livello internazionale.

Hans Morgenthau scrive nel 1952 *Politics Among Nations. The struggle for power and peace*, una delle pietre miliari del pensiero realista, attraverso cui l'autore cerca di dare una descrizione della politica internazionale. Anche lui come Carr è convinto che la politica internazionale si riduca al perseguimento dell'interesse degli stati che si esprime in termini di potere, il mezzo cioè attraverso il quale gli stati cercano di migliorare la propria condizione internazionale.

Tra le critiche che Morgenthau ai liberali c'è sicuramente l'utilizzo del metodo scientifico in politica, e l'illusione che esista un meccanismo di autoregolazione degli individui; le panacee suggerite dai liberali non ritroverebbero nessun riscontro nel vero corso degli eventi che nel loro evolversi non hanno smentito tutti gli assiomi liberalisti¹⁰⁸.

Egli ipotizza tre diversi tipi di conduzione della politica internazionale: la politica dello status quo, la politica imperialista e la politica di prestigio. La politica dello status quo è volta alla preservazione dell'ordine politico già esistente: le Organizzazioni create secondo quest'ottica servono a consolidare il già esistente potere internazionale degli stati più potenti; il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è, secondo Morgenthau un perfetto riflesso della

¹⁰⁸ MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for peace and power*. New York: Knoph, 1973.

politica dello status quo post seconda guerra mondiale, che garantisce il mantenimento degli equilibri e delle posizioni dei potenti. La politica imperialista è invece caratterizzata dalla volontà di accrescere la propria posizione di potere modificando la struttura esistente: il piano Marshall sarebbe dunque una forma di imperialismo economico attuata dagli Stati Uniti per aumentare e consolidare il proprio controllo sull'Europa. Esiste poi la politica di prestigio, mezzo attraverso il quale gli stati cercano di soddisfare i propri interessi nazionali e che può essere attuata secondo due modalità: la diplomazia ed il dispiego della forza militare, entrambi aventi lo scopo o di ottenere prestigio fino a se stesso o di ottenere un prestigio utile al mantenimento dello status quo o al perseguimento dell'imperialismo.

La politica di potenza rappresenterebbe dunque la dimensione predominante delle relazioni tra stati che dunque non lascerebbe nessuno spazio a considerazioni c.d. "utopistiche" basate su velleità cooperative.

Reinhold Niebuhr critica la logica liberalista e la sua credenza che si possa costruire un governo mondiale in grado di dettare regole agli stati, poiché questo non potrebbe mai possedere l'autorità politica e morale per ridistribuire il potere tra le nazioni¹⁰⁹.

Con Niebuhr, oltre al concetto di potere, assume una rilevanza particolare anche la morale, che egli utilizza come lente attraverso cui guardare alla realtà internazionale: l'errore dei liberali è secondo lui quello di credere che l'animo umano spinga gli stati verso una cooperazione internazionale orientata alla pace, trascurando il fatto che il genere umano assoggetta la propria morale all'ottenimento dei propri fini.

¹⁰⁹ NIEBUHR, Reinhold. *The irony of American history*. University of Chicago Press, 2010.

L'autore osserva inoltre come le creazione di forme di istituzioni universali che bilancino il potere individuale degli stati abbiano contribuito al negarsi degli stati potenti alle proprie responsabilità, generalmente attraverso due meccanismi: l'imperialismo con il quale gli sttai cercano di dominare gli altri attraverso il potere, oppure l'isolazionismo che invece consiste nel sottrarsi al proprio ruolo di responsabilità internazionale verso gli stati più deboli, scelta effettuata dagli Stati Uniti dopo la Prima Guerra Mondiale e che è stata la causa sia della crisi del '29 che, quindi, indirettamente dell'ascesa di Hitler e dello scoppio della Seconda Guerra Mondiale, dopo la quale si è cercato di globalizzare le responsabilità attraverso la creazione delle Nazioni Unite.

Kenneth Waltz opera invece una critica del realismo classico, da lui definito riduzionista poiché si concentra esclusivamente sulle cause nazionali del comportamento degli stati senza tenere conto della dimensione internazionale e della sua struttura. Per Waltz il fine ultimo di ogni stato è la sua sopravvivenza, ed al fine di assicurarsela cercherà di organizzare il miglior sistema di difesa possibile; la ricerca di obiettivi diversi dalla sicurezza è possibile solo quando questa sia stata raggiunta ed assicurata.

La critica di Waltz alla tradizione liberale arriva sul versante della cooperazione, poiché secondo lui gli stati sarebbero più interessati al raggiungimento di vantaggi relativi e non assoluti, in quanto, in una dimensione anarchica, i vantaggi ottenuti dagli altri costituiscono un passo verso una potenza militare che potrebbe minacciare la sicurezza raggiunta

Vi sono poi alcuni realisti tra cui R. Gilpin, S. Krasner e C. Kindleberger, che concordano sono concordi sulla imprescindibilità di uno "stabilizzatore egemonico", che accetti il ruolo di leader, decidendo di fornire alla collettività degli Stati aderenti al sistema una serie di beni collettivi quali il mantenimento

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

dei mercati aperti, la fornitura di prestiti in ottemperanza alle ciclicità dell'economia, il sostegno del credito durante i periodi di crisi, la gestione della struttura dei tassi di cambio e il coordinamento delle politiche monetarie; in assenza di uno stato egemone che funga da stabilizzatore il sistema internazionale parrebbe inevitabilmente condannato all'instabilità, sia economica che politica.

L'accessibilità ad uno sviluppato mercato interno serve da impulso ed incentivo per l'adesione degli altri paesi, i quali devono rispettare le regole commerciali imposte dall'egemone, pena l'interdizione dal circuito dello stesso; Gilpin sottolinea a tal proposito, il problema della presenza dei c.d. *free riders*, paesi che terrebbero chiusi i propri mercati, con una politica di autarchia e protezionismo, certi del fatto che altri attori sarebbero disposti ad accollarsi i costi del sistema egemonizzato, tenendo i loro mercati aperti; la realtà che si verrebbe a verificare con un cospicuo numero di paesi che si comportano da *free riders* è quella di un sistema con numerosi mercati chiusi e pochi paesi che, onestamente, tengono aperti i loro mercati; ¹¹⁰il mercato aperto del paese egemone è quindi utilizzato come incentivo per condizionare le politiche commerciali degli altri paesi, correggendo e impedendo il fenomeno del *free riding*.

Il secondo aspetto sul quale si basa il vantaggio del paese è la sua superiorità militare; grazie alla quale può garantire il più prezioso fra tutti i beni offerti ai Paesi che si trovano sotto la sua egida: la sicurezza; finalmente immuni dalla loro più grande preoccupazione gli Stati minori possono così perseguire obiettivi secondari come sistemi di Welfare State ingenti e articolati,

¹¹⁰ R. GILPIN: *War and change in World politics*

benessere e progresso; secondo Kindleberger, l'assenza di una figura di questo tipo è causa di grandi sconvolgimenti universali; a sostegno della sua tesi cita l'esempio della Grande Depressione, causata dalla crisi del '29, scoppiata poiché in quel periodo il ruolo di stabilizzatore egemonico era vacante¹¹¹: la Gran Bretagna era già in fase di declino, mentre gli Stati Uniti, ancora arroccati sulle posizioni della Dottrina Monroe,¹¹² non accettavano di farsi carico delle responsabilità che quella posizione avrebbe comportato; solo alla fine della seconda guerra mondiale gli Usa accettarono di ricoprire attivamente il ruolo di "potenza egemone".

Le teorie cicliche dell'egemonia descrivono infatti la storia internazionale in termini di ascese e relativi declini di egemonie esercitate da stati commercialmente e militarmente superiori.

Guardando alle Istituzioni Internazionali nate durante la guerra fredda come a delle alleanze alimentate da un interesse comune e momentaneo, ovvero quello di far fronte alla minaccia sovietica, ed avendo sempre sostenuto che queste sarebbero affondate con la dissoluzione del nemico comune a causa della fragilità delle loro fondamenta, i realisti hanno fronteggiato una grossa crisi all'indomani della guerra fredda quando hanno visto la Nato, le Nazioni Unite e l'Unione Europea rafforzarsi ed allargarsi arrivando addirittura ad attrarre i paesi appartenenti all'ex blocco sovietico. Questa incapacità di darsi spiegazioni è probabilmente dovuta ad un impianto teorico dogmatico, poco

¹¹¹ CHARLES P. KINDELBERGER: *The world in Depression*, University of California Press, 1973

¹¹² Indirizzo di politica estera statunitense, formulato nel 1823, postulava la separazione tra le obsolete monarchie del Vecchio Continente e l'innovativa democrazia americana, sottolineando l'indipendenza di quest'ultima dalla prima e sancendo il non intervento dell'una negli affari interni dell'altra

flessibile e troppo schematico da applicare ad una realtà complessa come quella attuale.

Guardando alle Istituzioni Internazionali nate durante la guerra fredda come a delle alleanze alimentate da un interesse comune e momentaneo, ovvero quello di far fronte alla minaccia sovietica, ed avendo sempre sostenuto che queste sarebbero affondate con la dissoluzione del nemico comune a causa della fragilità delle loro fondamenta, i realisti hanno fronteggiato una grossa crisi all'indomani della guerra fredda quando hanno visto la Nato, le Nazioni Unite e l'Unione Europea rafforzarsi ed allargarsi arrivando addirittura ad attrarre i paesi appartenenti all'ex blocco sovietico. Questa incapacità di darsi spiegazioni è probabilmente dovuta ad un impianto teorico dogmatico, poco flessibile e troppo schematico da applicare ad una realtà complessa come quella attuale.

3 La Cina come membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

3.1 La conquista del Seggio

In quanto vittima di numerose e ripetute aggressioni ed invasioni straniere, la Cina ha sempre riposto grande interesse nella creazione ed evoluzione di un sistema di sicurezza collettiva; quando, al termine della Prima Guerra Mondiale fu creata la Società delle Nazioni, l'opinione pubblica cinese la accolse immediatamente in termini entusiastici, nella speranza che grazie ad essa potesse finalmente cominciare un prospero periodo di sicurezza internazionale. Nonostante il fallimento della Società delle Nazioni la Cina non si arrese all'eventualità di un mondo instabile dal punto di vista della sicurezza dei propri confini, unendosi di conseguenza agli Stati Uniti, al Regno Unito ed all'Unione Sovietica nella promozione di una Conferenza delle Nazioni che avesse lo scopo di preparare una Carta che istituisse una Organizzazione Internazionale che deputata al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, la Cina fu infatti nel 1945 uno dei cinque fondatori delle Nazioni Unite ed uno dei primi 50 firmatari della Carta istitutiva.

Questo equilibrio mutò però radicalmente quando nel 1949 la Cina divenne Repubblica Popolare Cinese in seguito alla vittoria di Mao Zedong sulle truppe nazionaliste che si ritirarono sull'isola di Taiwan: si venne così a creare una situazione paradossale per cui il governo di Pechino non era più quello che sedeva nel Seggio delle Nazioni Unite e rappresentava la Cina

all'interno di queste, di conseguenza l'appartenenza venne riconosciuta a Taipei e non a Pechino¹¹³. Nonostante questa esclusione, Mao era ben consapevole dell'influenza internazionale che le Nazioni Unite erano in grado di esercitare, e sebbene le considerasse come mero strumento nelle mani delle due superpotenze non smise mai di esercitare pressioni affinché alla Cina venisse riconosciuto un posto all'interno dell'Organizzazione; la natura di questa ostinazione è anche da ricercarsi nella visione maoista di Taiwan come provincia della Cina comunista, non autorizzata, pertanto a rappresentare autonomamente il suo territorio; esisteva infatti, secondo questa dottrina “una sola Cina”, il cui legittimo governo sedeva a Pechino. Si vedrà inseguito come la politica di “una sola Cina” influenzi ancora oggi tutta la condotta della Cina all'interno della Nazioni Unite.

Nei primi periodi successivi al 1949 la Cina provò a dialogare con le Nazioni Unite allo scopo di vedersi riconosciuto un posto al loro interno, tanto che nel novembre del 1949, il Capo del Governo Cinese e Ministro degli Affari Esteri cinese Zhou Enlai notificò alle Nazioni Unite che Pechino sarebbe dovuta essere la sola rappresentante della Cina; dal 1950 Zhou comunicò mensilmente con l'ONU allo scopo di ottenere un riconoscimento formale¹¹⁴, ma ogni tentativo si rivelò vano, e la Cina fu relegata all'esclusione dalle Nazioni Unite fino al 1971. Nel 1950 poi, a causa del suo intervento nella guerra di Corea, la Cina si ritrovò in conflitto con gli Stati Uniti che, guidando una coalizione caldeggiata dalle Nazioni Unite, lanciarono una controffensiva

¹¹³ Per comodità con il termine Cina ci si riferirà sempre alla Repubblica Popolare Cinese fondata nel 1949 da Mao Tse Tung, mentre con “Taiwan” si intenderà la “Repubblica di Cina” fondata sempre nel 1949 dalle truppe nazionaliste che vi si rifugiarono in seguito alla vittoria comunista.

¹¹⁴ Riteneva infatti che l'accesso della Cina alle Nazioni Unite fosse il simbolo della sovranità stessa e legittimasse dunque il loro agognato status di grande potenza

contro la Corea del Nord; David Bosco¹¹⁵ osserva che, se la Cina non fosse intervenuta nel conflitto coreano, sarebbe entrata nelle Nazioni Unite molto prima del 1971. Durante questi 22 anni numerosi stati lavorarono al progetto di re includere la Cina nelle Nazioni Unite: dal 1950 infatti, ogni anno veniva presentata all'Assemblea Generale, dai governi amici di Pechino, una risoluzione al fine di trasferire il seggio permanente da Taipei a Pechino, ed ogni anno gli Stati Uniti riuscivano a costituire una maggioranza all'interno dell'Assemblea che fosse in grado di rigettare la risoluzione. Durante gli anni 60 si assistette però ad un'ondata di ammissioni di Paesi del Terzo Mondo, che quindi contribuirono ad un'alterazione dei precedenti equilibri nell'Assemblea.¹¹⁶

Visto lo slittamento della maggioranza in favore delle rivendicazioni di Pechino, l'Assemblea Generale, sotto l'influenza e la supervisione occidentale, approvò una decisione che stabiliva che ogni proposta circa il cambio di rappresentanza della Cina dovesse rientrare sotto l'Articolo 18¹¹⁷ della Carta delle Nazioni Unite, necessitando dunque, per la sua approvazione, della maggioranza dei 2/3, più difficile da raggiungere rispetto a quella semplice solitamente prevista per le votazioni in Assemblea Generale; a causa di questa decisione, la maggioranza semplice conquistata dalla Cina non bastava assolutamente all'approvazione della risoluzione. Nei due decenni successivi

¹¹⁵ BOSCO, David L. *Five to rule them all: the UN Security Council and the making of the modern world*. Oxford University Press, USA, 2009.

¹¹⁶ La Cina di Mao si propose fin da subito come alleato dei Paesi del Terzo Mondo, finanziando gran parte delle guerre di decolonizzazione che portarono alla creazione di numerosi stati indipendenti che poi, una volta seduti all'Assemblea Generale, pagarono il loro debito di lealtà esercitando pressioni all'interno dell'Organizzazione al fine dell'inclusione di Pechino.

¹¹⁷ L'Articolo 18 della Carta delle Nazioni Unite prevede che "Le decisioni dell'Assemblea Generale su questioni importanti sono prese a maggioranza di due terzi dei Membri presenti e votanti. Tali questioni comprendono"...." 'ammissione di nuovi Membri delle Nazioni Unite, la sospensione dei diritti e dei privilegi di Membro, l'espulsione di Membri"

gli Stati Uniti si impegnarono al fine di far perdurare l'esclusione cinese seguendo tre principali linee d'azione: assicurandosi anzitutto che tutti i loro eventuali alleati rigettassero qualunque proposta di reinserimento della Cina; in secondo luogo si impegnarono, riuscendoci, a sponsorizzare una serie di risoluzioni che facessero rientrare la questione cinese nell'alveolo delle "importanti questioni", di cui all'Articolo 18 della Carta delle Nazioni Unite, ed infine promuovendo alla fine degli anni '60 una politica di doppia rappresentazione di Cina e Taiwan all'interno dell'ONU, che ovviamente Pechino non avrebbe mai approvato in quanto aperta in violazione del principio di "una sola Cina".

Un altro fattore che fece tardare l'ingresso della Cina nella Nazioni Unite, oltre alla Guerra di Corea, era rappresentato dalla Rivoluzione Culturale: infatti durante il processo di radicalizzazione interna la Cina aveva annunciato, una serie di prerequisiti alla sua adesione all'ONU, come l'espulsione dalle Nazioni Unite di tutte i paesi imperialisti ed una risoluzione che denunciava gli Stati Uniti in quanto aggressori durante la Guerra di Corea. Appare subito evidente come questa proposta sia stata scartata dalle Nazioni Unite senza che neanche venire passata al vaglio.

Durante la 26 assemblea Generale della Nazioni Unite nel 1971 tuttavia la situazione mutò drasticamente ed inaspettatamente¹¹⁸, e la Risoluzione 2758 venne approvata, Taiwan venne così privata del Seggio nel Consiglio di Sicurezza che andò invece a Pechino; questa svolta non colse di sorpresa solo

¹¹⁸ Questo era dovuto ad una contingenza di fattori tra cui: l'appoggio dei nuovi stati indipendenti emersi in seguito ai processi decolonizzazione, il riconoscimento dello status della Cina come grande potenza nucleare ed il suo sempre più influente peso negli affari mondiali, soprattutto nel Terzo Mondo ed il cambio di riconoscimento diplomatico, da Taipei a Pechino di alcuni importanti alleati statunitensi come Italia, Austria e Canada.

gli Stati Uniti, ma la Cina stessa¹¹⁹, che ancora incredula convocò immediatamente una conferenza di ricognizione interna volta a capire come interpretare tale novità, colti impreparati alcuni dei leader del partito comunista suggerirono di disertare le Nazioni Unite fino all'anno seguente al fine di osservare le dinamiche dell'Organizzazione e preparare una linea di azione al loro interno, questa linea venne però bocciata da Mao e dunque, il 29 Ottobre del 1971 l'allora Ministro degli esteri Ji Pengfei comunicò al Segretario Generale delle Nazioni Unite U Thant che Pechino avrebbe di lì a poco inviato una delegazione ad assistere alla seguente sessione plenaria dell'Assemblea Generale; paradossalmente si può affermare che, per via della grande sorpresa suscitata dall'esito della Risoluzione 2758, il primo ingresso della Cina al Palazzo di vetro fu interpretato più come un riscatto del Terzo Mondo che come un'azione guidata dalla lunga mano della Cina.

¹¹⁹ La Cina si aspettava infatti che il suo ingresso nelle Nazioni Unite avvenisse non prima del seguente anno. Negli stessi giorni in cui si votava la Risoluzione 2758 infatti, l'allora Consigliere per la Sicurezza Nazionale si trovava in Cina in gran segreto per preparare la visita di Nixon programmata per il 1972, e prometteva al Primo Ministro Zhou Enlai che Nixon avrebbe appoggiato il loro ingresso nelle Nazioni Unite nell'autunno del 1972. Paradossalmente la Risoluzione venne approvata proprio il giorno in cui Kissinger lasciava Pechino.

3.2 Sviluppo della politica estera dentro le Nazioni

Unite

La Cina ha da subito iniziato a sfruttare in modo sapiente la propria condizione di membro permanente delle Nazioni Unite per portare avanti il proprio progetto di politica estera orientato al ritorno allo status di potenza mondiale; se da un lato infatti la Cina è innegabilmente la seconda potenza mondiale in termini economici e di influenza sugli affari mondiali, dall'altro rimane comunque un paese povero e non del tutto sviluppato.

Durante il percorso di affermazione della sua strategia globale la Cina ha quindi stabilito immediatamente ed in maniera chiara gli interessi nazionali fondamentali: il primo e più importante aspetto della politica estera è dunque la stabilità politica interna, il secondo è rappresentato dalla sovranità ed integrità territoriale, mentre il terzo risulta essere uno sviluppo sociale ed economico sostenibile.

Come si articola dunque la strategia globale della Repubblica Popolare Cinese volta alla salvaguardia di questi obiettivi ? Come esposto nel primo capitolo il primo e più importante elemento è lo slittamento della distribuzione del potere mondiale in senso multipolare, ed il secondo è una sapiente gestione dei rapporti di forza.

3.2.1. Assecondare la tendenza multipolare:

La visione del mondo cinese si basa sostanzialmente su due constatazioni: la prima è che il potere si stia spostando da ovest verso est ed in particolare dalle potenze canoniche alle nuove potenze emergenti, e la seconda è che le sfide globali cui va incontro siano interconnesse ed interdipendenti. A tal proposito durante il diciottesimo Congresso Nazionale del Partito Comunista Cinese si è discusso dello stato attuale del sistema internazionale e dell'evoluzione dell'ordine mondiale, giungendo alla conclusione che “la pace e lo sviluppo siano tuttora e debbano rimanere gli obiettivi condivisi dalla comunità globale, e che però lo slittamento verso il multipolarismo e la globalizzazione economica si stiano intensificando”¹²⁰; con l'ascesa delle potenze non occidentali¹²¹, l'equilibrio di potenza è sicuramente diffuso tra più potenze rispetto a quelle tradizionali¹²²; nonostante gli Stati Uniti rimangono innegabilmente l'unica superpotenza mondiale, hanno cominciato ad agire in senso più multilaterale riconoscendo l'esistenza di diverse altre potenze oltre la loro; nonostante la teoria del declino degli Stati Uniti possa non essere condivisibile, è però evidente che, date le attuali realtà di interdipendenza ed interconnessione, nessuno stato, da solo, non importa quanto potente esso sia, può avere la capacità di affrontare le sfide e le crisi che attualmente interessano il mondo. La Cina con il suo appoggio al multipolarismo¹²³ considera imprescindibile un dialogo costruttivo tra le varie potenze al fine di

¹²⁰ Report ufficiale di Hu Jintao's al diciottesimo Congresso del Partito Comunista Cinese

¹²¹ I c.d. BRICS: Brasile, Russia, India, Cina e SudAfrica

¹²² Stati Uniti, Giappone, Regno Unito, Germania

¹²³ JOHNSTON, Alastair Iain. Is China a status quo power?. *International Security*, 2003, 27.4: 5-56.

affrontare le minacce e sfruttare le possibilità che le tendenze mondiali stanno offrendo.

3.2.2. Le Relazioni con le altre potenze:

Innanzitutto la superpotenza cui la Cina deve fare obbligatoriamente riferimento nelle sue strategie di politica estera sono oggi gli Stati Uniti; è opinione comune tra i leaders cinesi che la gestione pacifica dell'ormai prossimo passaggio al multipolarismo, sia di vitale importanza per la stabilità del sistema internazionale; a tal proposito nel Febbraio del 2012 Xi Jinping invocava un nuovo tipo di relazioni tra le maggiori potenze nel XXI secolo, riformulato poi dall'Ambasciatore Cinese presso gli Stati Uniti, e basato sul rispetto reciproco¹²⁴ e il raggiungimento di una cooperazione di tipo "win-win", sull'ascolto e la comprensione reciproci e l'abbandono delle strategie a somma zero. In buona sostanza il decalogo cinese per un rapporto proficuo tra grandi potenze si concretizza con l'inaugurazione di una nuova era di rispetto ed ascolto reciproci, di accordi e cooperazione, di gestione sapiente di eventuali dispute, di relazioni bilaterali, ma soprattutto attraverso la condivisione delle responsabilità globali derivanti dal loro status, tra cui la più importante è certamente quella di fornire alla comunità internazionale stabilità e sicurezza.

Se perseguito con costanza, determinazione e trasparenza, il disegno di questo rapporto di dialogo e cooperazione potrebbe certamente rivelarsi uno dei più proficui del nuovo millennio; la sua attuazione richiede che entrambe le

¹²⁴ TIANKAI, Cui; HANZHAO, Pang. China-US Relations in China's Overall Diplomacy in the New Era: on China and US Working Together to Build a New-Type Relationship Between Major Countries. *China International Strategy Review*, 2012.

parti si impegnino affinché la comunicazione tra di loro, soprattutto in caso di situazioni critiche, sia trasparente e costante, il che significa non trincerarsi dietro ad isolazionismi o azioni unilaterali ogni qualvolta si profilino delle tensioni derivanti da collisioni dei reciproci interessi nazionali; a riprova del loro impegno in questa relazione bilaterale, gli Stati Uniti e la Cina hanno inaugurato una serie di tavoli di dialogo, come l'US-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED) che permette alle due superpotenze di dialogare in un contesto altamente istituzionalizzato.

In tempi recenti si è assistito ad alcune tensioni sviluppatesi a seguito dell'istituzione, da parte della Cina, di una Zona di identificazione per la Difesa Aerea (AZID) su Mar Cinese Orientale, che sono state un ottimo banco di prova per l'S&ED: quando gli Stati Uniti hanno condannato questa iniziativa definendola un'azione unilaterale di alterazione dello status quo, apparentemente senza tener conto del fatto che il Pivot asiatico operato dagli Stati Uniti altro non era che una strategia unilaterale di (ri)bilanciamento di potenza, e che l'AZID era dunque una semplice misura atta a tutelare i propri interessi; l'impasse è stato superato attraverso l'applicazione di quel dialogo bilaterale agognato da Xi Jinping nel 2012 e la cooperazione è stata rinsaldata attraverso una visita in Cina del Vice Presidente statunitense Biden.

3.3 dal basso profilo di Deng all'impegno creativo di Xi Jinping:

Un elemento fondamentale della strategia globale della Cina risiede nella sua visione del proprio potere e della propria influenza globale. Uno dei punti di vista che meglio riesce a descrivere la complessa realtà della “Cina internazionale” è probabilmente quella offerta da David Shambaugh, che la ritiene una “potenza parziale”¹²⁵ che in diversi aspetti manca dei requisiti fondamentali a farne una potenza globale: è difatti presente ed attiva in diverse parti del globo ed in diverse funzioni, tuttavia non riesce ancora a influenzare o plasmare attori in diverse parti del mondo.

Questa definizione potrebbe apparire agli occhi di taluni un sottodimensionamento delle potenzialità cinesi, visto il lavoro ed i relativi successi diplomatici ottenuti attraverso il suo impegno nella comunità internazionale, ma la realtà è che, soprattutto se comparata alle precedenti potenze in ascesa, la Cina si è trovata a dover ridimensionare le sue pretese di prestigio mondiale a causa di una caratteristica che tuttora la contraddistingue: è estremamente povera, e lo rimarrà ancora per diverso tempo; è povera anche se la sua produzione economica lorda potrebbe essere in grado di distanziare anche quella degli Stati Uniti; è povera perché il suo reddito procapite è estremamente lontano da quello di ognuno dei paesi sviluppati. La Cina sta diventando dunque una potenza grande ma povera, dunque parziale nelle parole

¹²⁵ SHAMBAUGH, David. *China goes global: The partial power*. Oxford University Press, 2013.

di Shambaugh, e questa situazione impatterà in maniera rilevante sulle sue prossime decisioni in materia di politica estera.

Durante il suo percorso diplomatico la Cina si è sempre attenuta, almeno fino a pochi anni fa, al basso profilo internazionale promosso da Deng, e dunque ha sempre trovato confortevole il ruolo di “non leader” mondiale, che affida senza rimpianti agli Stati Uniti; il motivo di questa dottrina del “tenere un basso profilo mentre si esercita un ruolo negli affari internazionali” è rinvenibile ancora una volta nella situazione interna della Cina e nel non potersi permettere “distrazioni diplomatiche” durante il lungo cammino che ha intrapreso per portare fuori dalla fame oltre 100 milioni di abitanti. La cronologia del voto cinese nel consiglio di Sicurezza durante l’epoca Deng è perfettamente aderente a questo rifiuto di responsabilità internazionale, per fare un esempio, dal 1991 al 2005 la Cina si è astenuta dal voto in 51 risoluzioni, risultando il membro permanente più astensionista del periodo.

Perché dunque, dopo il tanto agognato seggio nel Consiglio di sicurezza la Cina dimostra questa generale tendenza astensionista per oltre 30 anni? La risposta sarebbe legata a due considerazioni fatte dalla Cina: la prima sarebbe l’intenzione di non bloccare l’attività del Consiglio con una serie di veti, e l’altra, connessa alle riflessioni enunciate poc’anzi, risiede nella consapevolezza dei leader cinesi dei limiti della loro capacità di influenza a livello mondiale, soprattutto nell’era unipolare dominata dai valori e dalle idee veicolati dagli Stati Uniti. Tuttavia ultimamente, vista la sempre maggiore portata nazionale cinese e lo slittamento verso un assetto multipolare, sono emerse nuove riflessioni sulla opportunità o meno di continuare a tenere un profilo relativamente basso, e le nuove opinioni emerse, soprattutto tra gli studiosi delle nuove generazioni sono orientate verso un “coinvolgimento

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

creativo” nella politica internazionale, che si dovrebbe tradurre in investimenti su leadership e costruzione innovativa della diplomazia cinese¹²⁶; anche se le posizioni dei leaders in carica rimangono ancora molto caute, specialmente nei toni delle dichiarazioni ufficiali, la Cina sta già agendo nell’ottica di una strategia che ora viene definita come “tenere un profilo basso mentre si esercita un ruolo *proattivo* negli affari internazionali”

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è senza dubbio l’organo chiave all’interno del quale la Cina può esercitare questo ruolo proattivo, e difatti la sua partecipazione a numerose arene multilaterali è volta al perseguimento di tre principali obiettivi: la difesa degli interessi nazionali, l’instaurazione di relazioni costruttive con le maggiori potenze mondiali (soprattutto gli Stati Uniti), la soluzione di eventuali minacce alla pace e sicurezza.

La speranza della Cina è che il Consiglio si evolva cercando di adattarsi al nuovo assetto mondiale ed alle sfide sempre più complesse che quest’ultimo presenta alle Nazioni Unite; il Consiglio si ritrova dunque a doversi interfacciare all’interconnessione ed all’interdipendenza che caratterizzano queste nuove minacce, situazione alla quale si aggiunge l’aggravante prodotta dalla nuova multipolarità del sistema, ovvero l’indebolimento, o addirittura il declino delle vecchie potenze che nel 1946 sono state selezionate come membri permanenti.

L’eterogeneità e la frammentazione della nuova compagine mondiale, si riflettono nel progressivo indebolimento del consenso globale intorno al potere

¹²⁶ SØRENSEN, Camilla TN. The Significance of Xi Jinping's "Chinese Dream" for Chinese Foreign Policy: From "Tao Guang Yang Hui" to "Fen Fa You Wei". *Journal of China and International Relations*, 2015, 3.1.

ed al ruolo delle Nazioni Unite, cui si assiste negli ultimi anni, soprattutto in materia di sicurezza; fin dalla loro creazione, le Nazioni Unite sono state pesantemente influenzate da un sapiente utilizzo del soft power da parte degli americani che, attraverso il controllo dell'agenda-setting dell'Organizzazione, hanno fatto in modo che il loro interesse nella preservazione della loro egemonia si trasformasse nel volere collettivo del Consiglio; tuttavia questo soft power è stato indebolito dal declino relativo che l'egemonia americana ha subito negli ultimi anni a causa dell'ascesa di altre potenze, che di conseguenza hanno reso il Consiglio più refrattario all'infiltrazione delle idee e dei valori occidentali. Durante questa delicata fase, le interazioni tra America e Cina e tra loro e gli altri membri permanenti, saranno decisive per il Consiglio, e per lo sviluppo di una sua nuova capacità di assecondare e gestire i processi di pace e sicurezza internazionali.

3.4 I principi fondamentali che guidano la politica della Cina nel Consiglio di Sicurezza

Come già esposto nel primo capitolo, nel 1953 l'allora Primo Ministro e Ministro degli Esteri Zhou Enlai enuncia i cinque Principi di Coesistenza Pacifica sui quali la Cina baserà tutta la sua politica estera, e che ora formano parte del preambolo della Costituzione Cinese¹²⁷: il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale, della non aggressione e della non interferenza negli affari interni degli stati hanno guidato ogni decisione della Cina nel suo percorso all'interno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; in particolar modo durante la Guerra Fredda e soprattutto nei primi anni di seggio, la Cina ci si è attenuta in maniera più che ortodossa, rifiutandosi ad esempio di partecipare talvolta alle votazioni sulle Operazioni di Peacekeeping (PKO) o di contribuire alle missioni ONU.

Alla fine degli anni 70 tuttavia, con l'inaugurazione della nuova era promossa da Deng Xiaping, la Cina cercò di assumere un basso profilo internazionale al fine di potersi concentrare sulla propria crescita economica, e di conseguenza cominciò a rivedere anche alcune delle sue posizioni più rigide in merito alla sovranità; rimase però immutato durante quegli anni in suo

¹²⁷ Dal preambolo della Costituzione del 4 Dicembre 1982 *"China consistently carries out an independent foreign policy and adheres to the five principles of mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, non-interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit, and peaceful coexistence in developing diplomatic relations and economic and cultural exchanges with other countries. China consistently opposes imperialism, hegemonism and colonialism, works to strengthen unity with the people of other countries, supports the oppressed nations and the developing countries in their just struggle to win and preserve national independence and develop their national economies, and strives to safeguard world peace and promote the cause of human progress."* Fonte: sito internet governativo della Cina, versione inglese.

rispetto maniacale per il principio del non intervento, soprattutto se lo si mette in relazione con l'incidente di Tienanmen e sulla strenua resistenza cinese ad ogni tentativo di punizione internazionale in quanto si riteneva che "nessun governo straniero fosse qualificato per punire la Cina"¹²⁸. Finita la Guerra Fredda la Cina comincia a manifestare, non senza sorpresa degli altri Stati Membri, grande moderazione ed impegno sul versante dell'integrazione, tanto che a Pechino si inizia a discutere non più di come difendere strenuamente il principio di non intervento ma di quali condizioni possano giustificarlo.

Una dichiarazione ufficiale del Ministro degli Affari Esteri Cinese del 2003 sostiene che la Cina persegue una "politica estera indipendente di pace"¹²⁹ ed ha tra i suoi obiettivi principali la difesa dell'indipendenza cinese, la sua sovranità statale e l'integrità territoriale al fine di creare un ambiente internazionale favorevole alle riforme della Cina, oltre, ovviamente, al mantenimento della pace mondiale; appare quindi evidente come, partendo dal 1971 la Cina abbia operato su se stessa e sui suoi principi un enorme lavoro di limatura per adattare se stessa e loro all'attuale dimensione internazionale.

Quali e quante evoluzioni hanno dunque subito questi dettami, e da cosa sono state influenzate?

¹²⁸ SOFER, Ken. China and the collapse of its non interventionist foreign policy: Past diplomatic practices colliding with rising economic and political realities. *Center for American Progress*, 2012, 1-12.

¹²⁹ The Permanent Mission of the People's Republic of China: *China's Independent Foreign Policy of Peace*, 11/07/2003

3.4.1 La sovranità statale

Al fine di comprendere e studiare il comportamento della Cina nelle Nazioni Unite, è necessario esaminare la sua visione della sovranità, che come più volte ricordato è uno dei suoi principi guida in politica estera. L'innegabile verità sul modo in cui la Cina guarda alle relazioni internazionali è che questo è ancora oggi pesantemente influenzato da un'ottica di tipo Realista: nella visione cinese infatti, il mondo contemporaneo è ancora dominato prevalentemente da stati sovrani, e dunque la sovranità risulta essere il requisito principale di ogni stato; è certo vero che il concetto di sovranità cinese si è evoluto, e la sua permanenza nel Consiglio ha influito su questa maturazione, che l'ha portata ad abbracciare una visione più moderata e meno assolutista del concetto di sovranità. In questo paragrafo verranno quindi trattate le origini, storiche e culturale della visione cinese della sovranità e si passerà poi a vedere come è stata elaborata, in modo che se ne possa poi ricavare uno strumento di analisi del comportamento di voto della Cina nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

La versione del concetto di sovranità sostenuta da Pechino è certamente la più tradizionalista e conservatrice, e da così modo alla Cina di giustificare la linea autoritaria con cui amministra tutti i suoi territori, di rafforzare la legittimità del suo regime, rigettare ogni critica interna circa la gestione della propria politica e soprattutto rifiutare di riconoscere qualunque sconfinamento della politica estera in merito alla propria condotta domestica.

Dal punto di vista teorico la Cina guarda alla sovranità come al più alto tra i privilegi che uno stato, e solo e soltanto uno stato nazionale, possiede;

pertanto le uniche unità di misura riconosciute al livello globale sono i territori sovrani: ne deriva che i governi che amministrano quei territori godano della unica e più alta capacità di legiferazione all'interno dei loro confini e non siano soggetti a nessun tipo di restrizione. La sovranità è il diritto univoco ed esclusivo di esercitare controllo politico su un territorio, sul suo apparato amministrativo e sulla sua popolazione; è opinione diffusa oggigiorno che, col termine sovranità si indichi convenzionalmente quella di tipo Westfaliano, che si basa su due principi: la territorialità e l'esclusione di qualunque interferenza esterna sulla politica interna. Nonostante alcuni dei limiti imposti da questo concetto siano stati prima sfidati e poi superati dai processi di globalizzazione ed interdipendenza, il sistema Westfaliano è ancora oggi quello cui comunemente si fa riferimento per descrivere il sistema internazionale attuale.

Oltre a questa visione teorica piuttosto ortodossa, la Cina deve lo sviluppo del suo punto di vista anche alla sua esperienza storica: la Cina ha dei territori vastissimi, e nel corso dei secoli è stata più volte aggredita e sottomessa da potenze straniere: la vastità dei suoi territori (le frontiere più lunghe del mondo, confinanti con 14 stati) unita ad una visione di se come di uno stato più volte umiliato, la rendono piuttosto sensibile sul tema della sovranità.

Anche il fattore culturale incide sulla versione della sovranità adottata dalla Cina: durante la dinastia Han la Cina era nota come l'"Impero di mezzo", termine che enfatizzava sia la centralità del suo ruolo nel mondo, sia l'assoluto controllo sui suoi territori¹³⁰; secondo la tradizione il governo centrale dell'impero era insignito del suo potere da un mandato proveniente direttamente dal cielo che quindi non poteva essere messo in discussione né tantomeno

¹³⁰ Derivante dalla dicitura "impero"

sfidato: questa tradizione contribuisce quindi a rafforzare la visione della sovranità cinese. Secondo il pensiero confuciano le dinastie governanti rinvenono la loro legittimazione e la loro stessa esistenza nel principio della “legge giusta”; i giusti legislatori dovrebbero dunque promuovere la coesione interna e fermare ogni minaccia esterna attraverso l’uso di modi gentili o attraverso l’esercizio della “governance benevola”: l’uso della forza o addirittura la governante egemonica sono considerate l’esatto opposto di “legge giusta”; la Cina è oltretutto l’unico paese al mondo ad avere una clausola antiegeemonica in costituzione¹³¹; a meno di non essere usate per assicurare il mantenimento della stabilità e sovranità domestica, sono sempre considerate illegittime ed ingiustificate e si risolveranno nel fallimento e nella perdita di potere, soprattutto a livello internazionale¹³².

La visione della sovranità è naturalmente influenzata anche da elementi di matrice ideologica: essendo l’unica grande potenza socialista, il sistema politico e legale della Cina differisce in maniera sostanziale da quello delle potenze occidentali, e la espone così a diverse critiche provenienti da tutti gli altri Membri Permanenti. La Cina invoca dunque il principio di sovranità per respingere le ingerenze esterne nel suo sistema interno.¹³³

Alla luce di tutti i fattori che la influenzano cosa è dunque, nel concreto, la visione cinese della sovranità? Di quali elementi si compone? Presenta essenzialmente due aspetti: uno flessibile ed uno assoluto. Dal punto di vista

¹³¹ Dal preambolo della Costituzione Cinese, versione emendata nel 2004 “*China consistently opposes imperialism, hegemonism and colonialism, works to strengthen unity with the people of other countries, supports the oppressed nations and the developing countries in their just struggle to win and preserve national independence and develop their national economies*”

¹³² È un chiaro riferimento al colonialismo occidentale, da sempre guardato dalla Cina con sospetto e disprezzo

¹³³ ZHAO, Suisheng. *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*. ME Sharpe, 2004.

assoluto, la Cina enfatizza e giustifica il suo ferreo controllo sui territori e si oppone strenuamente a qualunque critica od osservazione esterna circa la gestione di quest'ultimo. L'aspetto più flessibile si estrinseca nella disponibilità cinese ad accettare e fornire ad altri stati aiuti esteri, soprattutto se questa serve allo scopo di rafforzare il sistema di controllo del governo centrale. Nel 2001 la Cina ha ricevuto 112 milioni di dollari dalle Nazioni unite sotto forma di aiuti dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP).

3.4.2 L'integrità territoriale ed il principio di non intervento

Appare quanto mai scontato come, a causa di una visione della sovranità così ortodossa, la Cina sia sempre stata, in linea di massima, fortemente contraria ad ogni intervento delle Nazioni Unite su territori amministrati da stati sovrani che non ne danno esplicito consenso. A seguito della fine della Guerra Fredda si è però consolidata all'interno del Consiglio una prassi che tende ad interpretare in senso espansivo il Capitolo 7 dello Statuto che prevede un'azione delle Nazioni Unite in caso di "minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione"¹³⁴, soprattutto in seguito allo sviluppo della dottrina della Responsibility To Protect (R2P), della

¹³⁴ Dottrina sviluppatasi negli ultimi anni nelle Nazioni Unite, si basa fondamentalmente sull'idea che la Sovranità sia una responsabilità e non una prerogativa degli stati; questa responsabilità reca con se degli obblighi, che sono quelli di proteggere i civili dai crimini contro l'umanità e comporta per gli Stati Membri la responsabilità di agire, a costo di usare ogni mezzo possibile, per la tutela delle popolazioni coinvolte in questi crimini

quale si parlerà più avanti. Negli ultimi anni la Cina ha cercato di adattarsi a questa nuova realtà muovendo, non senza fatica, dalla rigidissima posizione di rifiuto di qualunque intervento ad un ammorbidimento delle sue posizioni, solo in determinati casi e solo qualora determinati requisiti in merito all'azione di intervento siano soddisfatti.

Tra i parametri fondamentali adottati dalla Cina al fine della valutazione degli interventi caso per caso troviamo sicuramente la protezione dei civili nei conflitti armati, la serietà della crisi umanitaria, il rischio di ripercussione e diffusione dei conflitti civili, eventuali minacce ad altri paesi coinvolti e relativi obblighi internazionali e soprattutto il consenso o meno dello stato all'interno del quale si dovrebbe intervenire.

Nelle sue dichiarazioni agli open debate del Consiglio sul tema "Protezione dei Civili nei Conflitti Armati" la Cina enfatizza il fatto che ogni eventuale azione intrapresa debba obbligatoriamente essere conforme con i principi e gli obiettivi dello Statuto¹³⁵; i principi cui la Cina fa riferimento sono: la sovrana eguaglianza di tutti i membri¹³⁶, l'astensione da parte degli Stati Membri dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale che contro l'indipendenza politica di qualunque stato¹³⁷, il fatto che nessuna disposizione autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato¹³⁸. La posizione promossa dalla Cina è quella di stretta attinenza a questi dettami, possibilmente senza nessuna evoluzione dottrinale; quando nel 2001 la

¹³⁵ Discorso dell'Ambasciatore Cinese presso le Nazioni Unite Li Baodong al "Security Council Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict" del 9 Novembre 2011

¹³⁶ Carta delle Nazioni Unite. Articolo 2 co.1

¹³⁷ Carta delle Nazioni Unite. Articolo 2 co.4

¹³⁸ Carta delle Nazioni Unite. Articolo 2 co.7

Commissione Internazionale Sull'Intervento e la Sovranità Statale promossa dal governo canadese e dalle Nazioni Unite ha proposto di reinterpretare il concetto tradizionale di sovranità in favore di uno basato sulla "sovranità come controllo della sovranità come responsabilità" per aprire la strada alla dottrina della R2P, la Cina si è strenuamente opposta, dichiarando di voler continuare a basarsi sul concetto tradizionale di sovranità.

E' quanto mai opportuno ricordare l'importanza che la questione di Taiwan ricopre per la Cina: la sua principale preoccupazione rimane infatti quella di tutelare la propria integrità territoriale assicurandosi che Taiwan non venga mai ed in nessun caso riconosciuto dalla comunità internazionale come uno stato indipendente; questa posizione appare evidente nella gestione dei primi voti, e veti nel Consiglio: difatti i primi tre veti posti dalla Cina erano relativi a Risoluzioni legate a stati (Bangladesh, Macedonia e Guatemala) che riconoscevano Taipei e non Pechino; il fatto che Taiwan fosse l'unico criterio di voto (o veto) appare evidente quando, dopo diversi negoziati con la Guatemala, questo promette che non sosterrà più l'ammissione di Taiwan in assemblea Generale e la Cina permette l'approvazione anonima della Risoluzione in poco meno di 10 giorni.

Altro argomento sul Quale la Cina fa spesso uso di retorica all'interno del Consiglio è l'importanza del consenso dello stato ospitante prima dell'autorizzazione a qualunque intervento. La subordinazione al consenso è stata infatti la causa dell'astensione cinese quando nel Consiglio si è votata la Risoluzione 929 sulla missione umanitaria in Rwanda; anche la sua posizione sul Sudan denotava un chiaro rimando alla necessità di tutelare il principio della sovranità, a qualunque costo; infatti, nonostante avesse votato a favore della Risoluzione 1679, a seguito di quest'ultima aveva dichiarato, appellandosi al

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

Capitolo 7 dello Statuto, che non avrebbe più supportato alcuna Risoluzione contro il Sudan a meno dell'ottenimento del consenso del governo sudanese a qualsiasi intervento nel proprio territorio; infatti nella Risoluzione 1706 sull'espansione della missione in Sudan si astenne poiché non si era riusciti ad ottenere il consenso dello stato ospitante.

Tuttavia, ci sono state delle situazioni che hanno visto la Cina vacillare in merito a questo requisito. La Risoluzione 1973 sulla Libia, nota per avere rappresentato la prima che prevedeva l'uso della forza senza il consenso dello stato ospitante, adottata in base alla nuova dottrina della R2P, aveva visto la Cina astenersi e non porre il veto. Presumibilmente si può pensare che il concetto di sovranità sostenuto dalla Cina fosse stato eroso dall'affermarsi della R2P, e che dunque questa avesse deciso di soprassedere al suo prerequisito del consenso; nel caso della Risoluzione 1703 la Cina aveva addirittura votato a favore dell'espansione del Mandato UNMIBH in Bosnia, nonostante il consenso delle parti coinvolte fosse inesistente; ancora nel 1992 la Cina giustifica il suo voto a favore dell'intervento in Somalia appellandosi alla non presenza formale di un governo somalo in quel momento¹³⁹. Si potrebbe dunque pensare che giunta a quel punto del suo percorso nelle Nazioni Unite la Cina non considerasse più quello del consenso un requisito fondamentale.

Se si dovesse dunque cercare un pattern nelle scelte della Cina circa l'intervento si potrebbe assumere che, nei casi in cui ha supportato gli interventi delle Nazioni Unite, la Cina abbia sempre fatto in modo di mettere in evidenza la straordinarietà delle circostanze, così da evitare che qualunque voto favorevole andasse poi a creare un precedente; questo è piuttosto evidente nella

¹³⁹ Seduta del Consiglio di Sicurezza 3145 del 3 Dicembre 1992

dichiarazione cinese sull'intervento in Somalia del 1992 in cui si fa chiaro riferimento all'eccezionalità dell'azione data la situazione unica nel suo genere all'interno dello stato in questione¹⁴⁰; ancora, nel 2006 si è astenuta in occasione della Risoluzione 1976 sul Sudan, ed ha commentato che, nonostante non avesse rimarcato le sue obiezioni con un veto, la sua astensione, ed il conseguente passaggio della Risoluzione, non avrebbero potuto costituire in nessun modo un precedente per eventuali prossime Risoluzioni del Consiglio sull'uso della forza in Sudan; nel 2011 inoltre, l'Ambasciatore Li Baodong ha espressamente sottolineato quali fossero le "speciali circostanze" che avessero portato all'astensione che aveva fatto passare la Risoluzione 1973 sulla Libia¹⁴¹. Appare quindi evidente come, questo puntuale richiamo all'eccezionalità delle situazioni che conducono agli interventi, sia volto a non lasciare nessuno spiraglio alla possibilità della creazione di un precedente.

Oltre che dal timore di stabilire precedenti le decisioni della Cina sull'uso del potere di veto sulle decisioni di intervento parrebbe mosso anche dalla paura dell'isolamento derivante dall'essere l'unico paese a porre il veto; questa affermazione appare più credibile quando la si confronta col fatto che la Cina non ha più lanciato un solo veto da sola fin dal 1999.

Considerato il suo potere di veto, si può asserire che, più che assicurarsi che l'uso della forza sia utilizzato solo se e quando autorizzato dal Consiglio, la Cina si assicuri più che altro che questo venga esercitato nei tempi e modi che lei stessa ritiene più opportuni.

¹⁴⁰ *id*

¹⁴¹ Spiegazione del voto dell'Ambasciatore Li Baodong dopo l'adozione della Risoluzione UNSC sulla Libia del 17 Marzo 2011

3.5 Gli interessi strategici della Cina nelle Nazioni

Unite

La diplomazia cinese all'interno delle Nazioni Unite è organizzata sulla base di quattro priorità: a) la tutela della sovranità, dell'autonomia e dell'indipendenza, soprattutto quelle cinesi¹⁴²; b) il mantenimento degli equilibri geostrategici e della sicurezza nazionale; c) la promozione di un'immagine internazionale della Cina come attore responsabile e potenza globale; d) il supporto agli interessi economici e politici della Cina.

Ciò che guida l'operato cinese nel Consiglio di Sicurezza sono invece quattro principi: a) una salda aderenza al principio della sovranità e la preferenza del dialogo come mezzo di risoluzione dei conflitti rispetto all'uso della forza; b) la convinzione che le operazioni autorizzate sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite debbano necessariamente ottenere il consenso degli Stati nei confronti dei quali esse sono dirette, a meno che il Consiglio di Sicurezza non rilevi la presenza di una minaccia alla pace ed alla stabilità internazionale; c) il supporto agli sforzi governativi orientati alla promozione dello sviluppo sociale ed economico, con priorità alla tutela dei diritti umani; d) il sostegno ed il rafforzamento della rule of law nelle relazioni internazionali¹⁴³.

¹⁴² YANG, Suzanne Xiao. *China in the UN Security Council Decision-making on Iraq: Conflicting Understandings, Competing Preferences, 1990-2002*. Routledge, 2013.

¹⁴³ http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1170143.shtml

L'inviolabilità della sovranità è certamente il concetto cardine dal quale poi promana il principio di consenso dello stato ospitante in caso di operazioni di pace ed il rifiuto dell'imposizione della pace attraverso l'uso della forza, in base ai quali può essere poi spiegato, a parte rare eccezioni, tutto il percorso di scelte cinesi all'interno del Consiglio di Sicurezza.

La Cina ritiene infatti che l'imposizione prematura della pace attraverso l'uso della forza possa poi portare ad accordi di pace precari, non abbastanza equi e dunque, non duraturi, che possono portare al prolungamento delle ostilità e ad ulteriori perdite soprattutto tra i civili. La posizione della Cina rispetto ai casi di crisi internazionali è sempre quella di incentivazione della mediazione e del raggiungimento di accordi attraverso il dialogo, fino all'emergere di una posizione condivisa da tutte le parti coinvolte nel conflitto, il tutto anche a costo di vedere il conflitto protrarsi per mesi o peggio anni.. Questo atteggiamento di estrema prudenza l'ha resa oggetto di attacchi, soprattutto dalle potenze occidentali, che percepiscono la sua circospezione come insensibilità nei confronti delle vite umane già perse e di quelle che si rischiano di perdere nel caso in cui i conflitti continuino a protrarsi. Per cercare di ammorbidire i giudizi internazionali circa la sua intransigenza la Cina ha spesso cercato di offrirsi come mediatore in numerose crisi come nel caso di Sudan e Siria. Dal punto di vista cinese, il tentativo di persuadere le parti al raggiungimento di un accordo tramite il dialogo è il modo migliore per tutelare l'immagine ed il ruolo del Consiglio di Sicurezza, che deve rimanere imparziale; nell'ipotesi in cui questo dovesse ritrovarsi imprigionato in una serie di operazioni di peacekeeping senza fine che non portano a nessuna soluzione, la sua imparzialità e la sua credibilità verrebbero compromesse: e verrebbero così meno gli incentivi per gli stati di rivolgersi a questo come al più autorevole organo di soluzione delle dispute. In

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

questo senso le priorità della Cina rispetto al suo ruolo nel Consiglio si discostano nettamente da quelle dei membri permanenti occidentali in quanto più che risolvere la Cina anela a mediare. Il vero paradosso è che la Cina non vuole vedere ridotto il ruolo del Consiglio di Sicurezza, anzi, diverse sue dichiarazioni contengono spunti riflessivi su come potenziarlo¹⁴⁴.

Parte della nuova strategia globale che la Cina persegue nelle Nazioni Unite la vede impegnata nell'esercizio della diplomazia preventiva che consiste nella eliminazione precauzionale delle condizioni che potrebbero condurre ad eventuali conflitti; si attua generalmente attraverso la valutazione anticipata dei possibili fattori di rischio politici, economici sociali in una data area. La diplomazia preventiva incontra e soddisfa perfettamente l'esigenza cinese di evitare per quanto possibile l'intervento armato, ed è per questo che accoglie in maniera positiva le iniziative del Consiglio di Sicurezza volte ad incentivare incontri informali tra attori potenzialmente conflittuali, l'invio di Inviati Speciali delle Nazioni Unite nelle zone a rischio e le consultazioni con gli organi regionali delle Nazioni Unite come il Centro Regionale delle Nazioni Unite per la Diplomazia Preventiva in Asia Centrale.

Un altro obiettivo strategico della Cina nelle Nazioni Unite è il rafforzamento del ruolo delle Organizzazioni Regionali¹⁴⁵, alle quali guarda

¹⁴⁴<http://www.china-un.org/eng/chinaandun/zzhgg/t29435.htm>
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/gjs_665170/gjzyhy_665174/2594_665176/2602_665192/t45317.shtml

Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reforms
<http://www.china-un.org/eng/chinaandun/zzhgg/t199101.htm>

¹⁴⁵ Statement by H.E. Ambassador Zhang Yesui, Permanent Representative of China to the United Nations, at Security Council Debate on Cooperation between the United Nations and Regional and Subregional Organizations in Maintaining International Peace and Security.
<http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t651340.htm>

attentamente quando deve dare il consenso ad operazioni di peacekeeping sulle quali non ha una posizione ben determinata, poiché il fatto che un determinato conflitto costituisca o meno una minaccia alla pace ed alla stabilità internazionali varia molta da regione a regione, e le Organizzazioni Regionali, e sub-regionali con la loro conoscenza del territorio sono probabilmente un miglior giudice del Consiglio di Sicurezza; questa sinergia ha prodotto diversi risultati significativi nella lotta al terrorismo, al traffico di droga ed al crimine organizzato. Oltretutto queste sono funzionali all'obiettivo della Cina nel senso del riordino multipolare dell'assetto mondiale.¹⁴⁶ Il parere positivo della Lega Araba è stato uno dei fattori che più hanno influito quando la Cina ha deciso di non porre il veto sulla questione libica; mentre nel caso del Myanmar la Cina ha posto il veto poiché l'ASEAN non riteneva che gli attacchi del governo birmano sui civili costituissero una minaccia alla pace ed alla stabilità internazionali.

¹⁴⁶ FENG, Yuan. China and ASEAN: The Evolution of Relationship under a Discursive Institutional Perspective. *Journal of China and International Relations*, 2015, 3.1.

3.6 Le fasi storiche della Cina all'interno del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

Al fine di analizzare il comportamento di voto della Cina all'interno del Consiglio di Sicurezza si può dividere la sua permanenza all'interno di quest'ultimo in quattro fasi cruciali, che corrispondono approssimativamente ad un decennio ciascuna: la prima copre il primo decennio che la Cina trascorre dentro il Consiglio, trascorso ad imparare i rudimenti del funzionamento dell'Organizzazione, durante questo periodo finisce per accettare l'obbligo di partecipare alle spese di gestione delle operazioni di peacekeeping ed inaugura una breve fase, conclusasi poi prima del 1979 in cui si rifiuta addirittura di partecipare a determinate sedute; la seconda, durante la quale impara a relazionarsi con tutti gli altri Membri Permanenti, copre il secondo decennio ed arriva dunque alla fine della Guerra Fredda; la terza fase invece comincia subito dopo la guerra Fredda e si protrae per altri dieci anni, durante i quali la Cina deve cercare di accettare il ruolo di unica superpotenza degli Stati Uniti; mentre la quarta ed ultima fase comincia nel 2000 e perdura fino ai giorni nostri ed è quella che sta presentando una delle sfide più grandi alla Cina, ovvero l'evoluzione della dottrina R2P.

3.6.1 La prima fase: 1971-1979

Essendo piuttosto evidente il controllo di Mao, la Cina di quel periodo si concentra su una strategia di promozione dei principi rivoluzionari antiegeemonici e di autodeterminazione (Taiwan esclusa si intende), di difesa e supporto dei Paesi del Terzo Mondo e di strenua opposizione ad entrambe le superpotenze, il cui scontro considerava come uno dei più grandi pericoli del momento. La strategia che sceglie è quella della non partecipazione alle sedute in cui è prevista una votazione su tematiche verso le quali nutre sfiducia, si tratta in genere di istituzione o espansione di operazioni di Peacekeeping (PKO) tra le quali rientrano persino le missioni di monitoraggio dei cessate il fuoco. La Cina si rifiuta di votare, adottando quella che aveva definito come “ la quinta modalità di voto” in 63 occasioni su 195 per una percentuale del 32% sui voti totali; si deve precisare che, la non partecipazione equivaleva ad una forma di astensione, per cui in quelle occasioni la Cina poteva anche fornire delle dichiarazioni giustificative del rifiuto di votare. Questo tipo di scelta era considerato il modo in cui veniva data voce al suo categorico rifiuto verso ogni forma di PKO, tanto che non solo non partecipava alle sedute che trattavano l’istituzione delle operazioni, ma neanche a quelle relative alla gestione delle finanze di queste ultime¹⁴⁷; i reclami cinesi durante questi anni erano dunque quasi tutti relativi al timore che le PKO potessero essere usate dalle due superpotenze come uno strumento per esercitare la loro influenza politica in

¹⁴⁷ Non esistendo al tempo nessun capitolo di spesa sulle PKO tutte le operazioni gravavano sul budget ordinario, alcune venivano addirittura finanziate attraverso contributi volontari. La Cina era quindi in grado, vista la ben nota ritrosia verso le PKO, di non contribuire al loro finanziamento visto che non esisteva nessuna capitolo a riguardo sul budget di spesa; durante il conflitto arabo-israeliano però la Cina aveva in più occasioni affermato che, non partecipando neanche alle risoluzioni che le approvavano naturalmente non ne avrebbe sostenuto i costi.

aree precarie come l’Africa ed il Medio Oriente. La prima non partecipazione fu nel Dicembre del 1971, subito dopo il suo insediamento ufficiale, in occasione della votazione sulle forze di peacekeeping a Cipro, e successivamente non partecipa a cinque risoluzioni sul conflitto arabo-israeliano nel 1973 poiché le Risoluzioni non riflettono il punto di vista cinese sulla questione o che la Risoluzione 339 altro non è che “un semplice pezzo di carta che non condanna l’espansione aggressiva di Israele”. Anche in merito alla questione del cessate il fuoco tra Iraq e Iran la Cina sceglie di non partecipare alle risoluzioni, nonostante in una dichiarazione esprima parere positivo verso la risoluzione della disputa attraverso la negoziazione, ed aggiungendo che i due paesi avrebbero potuto raggiungere un accordo equo basato sui Cinque Principi di Coesistenza Pacifica. La stagione della non partecipazione si apre e si chiude con questa prima fase grazie alla Risoluzione dell’Assemblea Generale 36/116A con cui si richiede che le somme dovute dalla Cina per le PKO degli anni 1973 e 1974 vengano versate in un conto speciale¹⁴⁸ e che, grazie ad un accordo tra Cina e Nazioni Unite, dal 1 Gennaio 1982 la Cina verserà quanto dovuto per l’UNDOF in Libano; grazie a questa soluzione negli anni 80, per l’esattezza nel 1982 la Cina abbandona la non partecipazione e passa alla strategia dell’astensione.

In diverse occasioni, 65 su 160 approvate in totale, la Cina ha votato all’unanimità insieme al resto del Consiglio in questioni riguardanti l’ammissione di nuovi membri, la nomina del Segretario Generale, la

¹⁴⁸ La Risoluzione 36/116^o stabilisce anche per quello specifico caso la non applicabilità dell’Articolo 19 delle Carta delle Nazioni che prevede che un Membro delle Nazioni Unite che sia in arretrato nel pagamento dei suoi contributi finanziari all’Organizzazione non ha voto nell’Assemblea Generale se l’ammontare dei suoi arretrati eguagli o superi l’ammontare dei contributi da lui dovuti per i due anni interi precedenti. L’Assemblea Generale può, nondimeno, permettere a tale Membro di votare se riconosca che la mancanza del pagamento è dovuta a circostanze indipendenti dalla sua volontà.

presentazione di una richiesta per tenere le riunioni del Consiglio riguardanti l’Africa ad Addis Abeba, la richiesta rivolta a Israele di astenersi da qualunque attacco verso il Libano e di ritirare le sue truppe, una Risoluzione che sancisce l’inalienabile diritto all’indipendenza ed all’autodeterminazione dei territori Africani ancora sotto il controllo Portoghese, fornitura di aiuti al Zambia in seguito alle sanzioni della Rhodesia del Sud, richiesta di blocco degli interventi militari stranieri a Cipro, condanna dell’occupazione illegale in Namibia da parte del Sud Africa; decisione dell’imposizione di nuove sanzioni alla Rhodesia, condanna del Sud Africa per i morti durante la rivolta di Soweto oltre ad una esortazione alla moderazione tra Grecia e Turchia per la disputa sulla sovranità nel Mar Egeo. E’ facile osservare come, molte delle tematiche che hanno trovato la Cina in accordo con gli altri Membri siano relative alla tutela alla tutela degli Stati del Terzo Mondo.

Per quanto concerne la partecipazione al voto in Risoluzioni non approvate all’unanimità, traspare in certi casi una certa urgenza cinese di distanziarsi dall’Unione Sovietica quando nel 1971 la Cina vota insieme agli Stati Uniti nel rimandare la questione della crisi tra India e Pakistan all’Assemblea Generale¹⁴⁹, vota inoltre insieme agli altri Membri Permanenti una richiesta per una seduta speciale d’emergenza dell’Assemblea Generale dopo l’invasione dell’Afghanistan da parte dell’Unione Sovietica¹⁵⁰.

Tuttavia, a parte questi voti isolati la Cina ha votato durante tutto questo periodo molte più volte insieme all’Unione Sovietica di quante non abbia fatto con gli altri tre Membri Permanenti, soprattutto gli Stati Uniti: ha votato con

¹⁴⁹ Risoluzione 303 del 1971

¹⁵⁰ Risoluzione 462 del 9 Gennaio 1980

L'URSS e i non Allineati¹⁵¹ 3 delle 4 Risoluzioni sulle questioni africane passate ad Addis Abeba: rispettivamente la situazione dei territori sotto l'amministrazione Portoghese, la questione della Namibia e del Sud Africa. Gli sforzi congiunti cinesi e sovietici, alimentati dal rifiuto che il regime della Rhodesia potesse rimanere al potere portarono ad una Risoluzione che esortava al ripristino della legalità ed all'approvazione della transizione verso una maggioranza approvata attraverso il suffragio universale sotto la supervisione della Nazioni Unite.

3.6.1.2 1972, il primo veto:

il primo veto posto dalla Cina nel Consiglio avviene a neanche un anno dal suo ingresso nelle Nazioni Unite e sancisce il diniego all'ammissione del Bangladesh tra i nuovi membri.

Il motivo è da ricercarsi nella sua avversione verso l'espansionismo sovietico ed anche, seppur in maniera indiretta, nella visione cinese dell'integrità territoriale e , in maniera più specifica può essere considerato un riflesso delle posizioni cinesi verso Taiwan.

Il conflitto sino-sovietico influisce nella decisione di porre il veto perché il Bangladesh chiede l'ammissione alle Nazioni Unite subito dopo aver una

¹⁵¹ Le proposte provenivano dai Paesi non Allineati, ed il supportarle era anche un modo per mostrare pubblicamente il proprio sostegno a questo Movimento al quale la Cina sentiva di appartenere

guerra di indipendenza combattuta contro il Pakistan, al quale prima apparteneva in quanto regione orientale, con l'aiuto dell'India di Indira Gandhi e dell'Unione Sovietica.

La questione di Taiwan è invece determinante poiché il principio di integrità territoriale che la Cina osserva strettamente non contempla la possibilità di dichiarazioni unilaterali di indipendenza e perché la Cina non può certo permettersi di creare un precedente riconoscendo una regione resasi indipendente, tra l'altro da un alleato cinese, poiché lo stesso precedente potrebbe essere usato da Taiwan nell'ipotesi di una sua dichiarazione di indipendenza.

Un ulteriore fattore che fa decidere la Cina per il veto è di fatto un favore verso il suo alleato Pakistano che cercava di ritardare il più possibile il riconoscimento ufficiale della posizione del Bangladesh al fine di poterla utilizzare come mezzo di scambio per la restituzione di circa 90000 prigionieri di guerra pakistani ancora detenuti in India.

Nelle motivazioni fornite dall'Ambasciatore cinese durante la votazione della Risoluzione è presente un chiaro richiamo all'India ed al suo alleato sovietico che ancora hanno delle truppe dispiagate in territorio bengalese, situazione che la Cina ritiene insostenibile da un punto di vista legale.

Le tensioni vengono meno quando, nel 1974 India, Pakistan e Bangladesh sottoscrivono un trattato che pone fine alle rivendicazioni pakistane sul Bangladesh e la Cina non obietta quando durante lo stesso anno il Bangladesh presenta una nuova domanda di ingresso nelle Nazioni Unite

3.6.2 La seconda fase 1980-1989:

Questo decennio, che si conclude con la fine della guerra fredda vede la Cina ridimensionare la sua spinta retorica di opposizione contro l'egemonia occidentale alla quale preferisce una strategia più cauta e riflessiva. Appaiono subito evidenti anche le conseguenze della Risoluzione 36/116A: infatti già dal Dicembre 1981 la Cina abbandona definitivamente la sua avversione verso le operazioni di peacekeeping votando, già dal Dicembre del 1981¹⁵², in favore di tutte le bozze sulle PKO proposte in Consiglio, comprese quelle la cui valutazione era iniziata nel 1980, anno in cui, si ricorda, la Cina si rifiutava anche solo di partecipare alle sedute in cui queste venivano discusse. Altro importante esempio di quanto la Cina abbia rivalutato il suo ruolo e la sua missione nel Consiglio è evidenziato dal fatto che non utilizza più quest'ultimo come palcoscenico all'interno del quale fare retorica antiegeemonica o comunque di opposizione verso le due grandi potenze¹⁵³, è considerevole infatti la sua scelta di appoggiare gli Stati Uniti in merito ad una proposta di condanna dell'Iran per la crisi degli ostaggi americani limitandosi a riflettere sulla possibilità che le sanzioni potessero non portare all'allentamento delle tensioni ed al conseguente rilascio degli ostaggi. Insieme alla fine del periodo di non partecipazione arriva anche una drastica riduzione delle astensioni, solo 2 dopo il 1981: una sulla Risoluzione 502 del 3 Aprile 1982 che richiedeva il ritiro dell'Argentina dalle Isole Falkland ed un'altra sulla proposta di Risoluzione 15966 del 12 Settembre 1983 che condannava l'Unione Sovietica per la distruzione di un aereo Sudcoreano. Il motivo di questa condotta così quieta e

¹⁵² Nel Dicembre 1981 vota infatti a favore dell'estensione del mandato UNFICYP a Cipro

¹⁵³ Vota con gli Stati Uniti il 73% delle Risoluzioni approvate negli anni '80.

silenziosa e della decisione di subordinare le rivendicazioni ideologiche all'intrattenimento di rapporti positivi soprattutto con gli Stati Uniti ma in generale con tutto il sistema delle Nazioni Unite, è riconducibile alla riflessione sulla desiderabilità di una situazione internazionale stabile che permettesse alla Cina di concentrarsi sul suo sviluppo interno modernizzando la propria economia; i rapporti con gli Stati Uniti le permettevano inoltre di acquisire conoscenza tecnologica ed iniziare a preparare il proprio mercato interno per gli investimenti esteri che sperava di attrarre nel decennio successivo.

La Cina partecipa ad un gran numero di Risoluzioni votate all'unanimità tra cui la richiesta ad Israele di interrompere entro 24 ore le attività militari in Libano e ritirare le forze militari entro i suoi confini, la richiesta di un cessate il fuoco tra Iran e Iraq e l'esortazione ad attenersi al Protocollo di Ginevra del 1925 sulle armi chimiche, oltre alla richiesta della supervisione del cessate il fuoco da parte del Segretario Generale attraverso l'invio di truppe¹⁵⁴, la condanna del massacro dei Palestinesi a Beirut, la condanna per gli attacchi perpetrati dal Sud Africa in Angola e Botswana e la richiesta di piena implementazione dell'embargo delle armi verso il Sud Africa, e la richiesta di commutare la condanna a morte per gli attivisti accusati dell'omicidio del vice sindaco di Sharpeville.

La maggior parte delle Risoluzioni in cui la Cina vota in disaccordo con gli Stati Uniti riguardano ancora una volta il conflitto arabo-israeliano, tra le quali la condanna degli attacchi alla Forza di Interposizione in Libano, la perentoria posizione sull'applicabilità della Convenzione di Ginevra a tutti i

¹⁵⁴ Security Council Resolution 598

territori arabi occupati compresa Gerusalemme e la condanna dell'attacco israeliano alla Tunisia.

L'unica questione sulla quale la Cina si impone durante questo periodo è quella riguardante le nomine a Segretario Generale delle Nazioni Unite. Nel 1981 la Cina si oppone fermamente (usando il veto per ben 16 volte) alla riconferma del terzo mandato dell'austriaco Kurt Waldheim sostenuto dagli Stati Uniti¹⁵⁵ preferendogli il candidato tanzaniano Salim Ahmed Salim (che a sua volta riceve 15 veti dagli Stati Uniti) che in quanto appartenente al Movimento dei Non Allineati rappresenta una scelta per nulla ingiustificata se si considera che fino al 1981, in 35 anni le Nazioni Unite avevano avuto Segretari del Primo Mondo per 25, essendo essa stessa un Paese in Via di Sviluppo la Cina vede questa sottorappresentazione e cerca giustamente di sfruttare la sua posizione per correggerla¹⁵⁶; la questione crea un'impasse tra Cina e Stati Uniti, che viene risolta solo dopo che Waldheim ritira la sua candidatura ed inaspettatamente dopo numerosi incontri a porte chiuse, viene proposta la nomina del veterano peruviano Javier Perez de Cuellar¹⁵⁷ che diventerà il quinto Segretario Generale.

¹⁵⁵ Poco prima delle elezioni del Segretario Generale, Ronald Reagan aveva sia considerato l'ipotesi di vendere a Taiwan armi tecnologicamente avanzate che pensato di iniziare a perseguire una politica di riconoscimento di "Due Cine", inaccettabile per la RPC. Usa e Cina raggiungono un accordo nel 1982 nel quale gli Stati Uniti si impegnano a non vendere a Taiwan armi il cui livello tecnologico sia recente. Ecco che, ancora una volta, seppur indirettamente, è Taiwan la scaturigine di un episodio di opposizione cinese nelle Nazioni Unite

¹⁵⁶ in realtà i Non Allineati si erano già opposti alla rielezione di Waldheim per il secondo mandato, e la Cina aveva anche pensato di cavalcare la protesta, opponendo un veto iniziale, ma aveva poi deciso di lasciar perdere.

3.6.3 La terza fase: 1990-1999:

Il decennio che coincide con la fase di unipolarismo americano è caratterizzato da una sinergia particolarmente positiva tra la Cina e il Consiglio, che riflette la nuova volontà politica di tutti i membri permanenti di cooperare in maniera proficua per la costruzione di un sistema post-bipolare stabile e pacifico. Il 1990 è anche l'anno che vede la Cina partecipare per la prima volta ad una missione PKO di osservazione, detta UNTSO, nel Medio Oriente.

Si può osservare come pur a fronte dell'aumento dell'interventismo delle Nazioni Unite che caratterizza il decennio unipolare tuttavia, la Cina stenta a mostrare il proprio disappunto e si limita alla manifestazione di obiezioni che però non si traducono in tangibili ostruzioni all'azione delle Nazioni Unite, persino quando queste vanno a ledere le norme ritenute fondamentali dalla Cina; questa atipica indulgenza risulta però immediatamente giustificata alla luce degli avvenimenti di Tienanmen, che avevano causato un isolamento internazionale dal quale la Cina stava giusto allora provando a riprendersi; non pareva dunque una scelta ottimale quella di logorare i già compromessi rapporti con l'unica superpotenza rimasta; Samuel Kim descrive la condotta cinese come “ferma nei principi ma flessibile nella loro applicazione”¹⁵⁸. Beninteso però che la flessibilità e remissività mostrate dalla Cina si riferiscono solo ed esclusivamente ad eventuali violazioni dei suoi principi geograficamente non rilevanti; quando infatti l'azione delle Nazioni Unite rischia di compromettere i suoi interessi nazionali¹⁵⁹ la Cina non esita a

¹⁵⁸ KIM, Samuel S. *China, the United Nations and world order*. Princeton University Press, 2015.

¹⁵⁹ Entrambi connessi alla questione di Taiwan

mettere in secondo piano la ripresa dei buoni rapporti con gli Stati Uniti ed utilizza il potere di veto per due volte¹⁶⁰.

La strategia di voto cinese differisce in minima parte rispetto a quella del decennio precedente, fatta eccezione per un lieve aumento delle astensioni: di 642 voti totali 598 sono affermativi, seguono poi 42 astensioni e 2 veti; le astensioni sono comunque il doppio di quelle dell'URSS e dieci volte il numero delle astensioni degli altri tre membri permanenti sommati insieme.

I voti affermativi dati dalla Cina in accordo con gli Stati Uniti sono riferiti prevalentemente a questioni riguardanti l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, la dissoluzione dell'ex Jugoslavia, l'incremento di missioni di pace e di imposizione di pace. Tra i voti favorevoli della Cina si rinvengono la condanna dell'Iraq¹⁶¹ e l'imposizione a questo di sanzioni per l'invasione de Kuwait, una Risoluzione che condanna Israele per la ripresa delle deportazioni dei civili palestinesi; l'attivazione della Missione MINURSO nel Sahara occidentale, dell'ONUSAL a El Salvador, dell'UNAVEM II in Angola e dell'UNAMIC in Cambogia; nel settembre del 1991 vota in maniera affermativa anche per l'imposizione di un embargo di armi verso la Jugoslavia¹⁶².

Nel 1992 la Cina sollecita la cooperazione con la Libia così da poter chiarire le responsabilità in merito all'attacco al volo Pan Am 103 e a quello

¹⁶⁰ Il primo, nel Gennaio del 1997, relativo all'invio di osservatori per il cessate il fuoco in Guatemala ed il secondo nel Febbraio del 1999 in merito all'estensione del mandato UNPREDEP in Macedonia.

¹⁶¹ In merito alla questione dell'Iraq la Cina partecipa attivamente, sulla base dell'art 39 Capitolo 7 della Carta delle Nazioni Unite all'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione. Ai quali vengono poi fatte seguire diverse sanzioni.

¹⁶² Le guerre balcaniche stavano causando ingenti perdite di vite di vite umane e danni materiali incalcolabili; con la Risoluzione 713 si poneva un embargo a tutte le spedizioni di armi e materiale militare.

UTA 772¹⁶³; nello stesso anno vota l'embargo di armi verso Somalia e Liberia¹⁶⁴, così come un'operazione di assistenza umanitaria in Somalia sotto il controllo statunitense¹⁶⁵. Nel 1993 vota a favore della Risoluzione 827 con cui si istituisce del tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia e della Risoluzione 819 con cui si dichiara Srebrenica una "Safe Area", sotto la protezione delle Nazioni Unite; nello stesso anno appoggia l'indizione di elezioni in Cambogia, un embargo di armi e petrolio verso Haiti ed una missione di osservazione sul confine tra Uganda e Rwanda e la richiesta di un cessate il fuoco in Bosnia, dichiarando inaccettabile l'acquisizione di territori attraverso l'uso della forza o della pulizia etnica, invocando inoltre il diritto dei rifugiati ad essere risarciti ed a poter tornare nelle loro abitazioni.

Nel 1994 acconsente ad una Risoluzione che impone ulteriori sanzioni ad Haiti, ad un'altra che espande il mandato UNAMIR in Rwanda, ed infine vota positivamente per l'estensione del supporto aereo ravvicinato a difesa dell'UNPROFOR in Croazia.

Nel 1995, autorizza la IFOR¹⁶⁶ in Bosnia e con la Risoluzione 1023 acconsente la creazione dell'amministrazione transitoria delle Nazioni Unite nella Slavonia Orientale, Baranja e Sirmio che vengono così affidate alla giurisdizione croata.

Nel 1996 accondiscende ad una Risoluzione che disapprova il rifiuto da parte dell'Iraq di garantire l'accesso ai siti stabiliti dall'UNSCOM¹⁶⁷, e vota a

¹⁶³ Le indagini portarono poi alla luce le responsabilità del governo libico in entrambe le esplosioni.

¹⁶⁴ Misure adottate in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite

¹⁶⁵ Anche questa sulla base del Capitolo 7 della Carta delle Nazioni Unite

¹⁶⁶ La IFOR, nota come Implementation Force, è stata una forza di Peacekeeping sotto il comando della Nato, adottata come prosecuzione del mandato UNPROFOR,

¹⁶⁷ Commissione di ispezione istituita dalle Nazioni Unite al fine di verificare il rispetto delle regole sulle armi di distruzione di massa

favore della Risoluzione 1078 che dichiara la crisi umanitaria in Zaire una minaccia alla pace e alla sicurezza (Capitolo 7 Carta delle Nazioni) e sollecita gli stati a predisporre un intervento multinazionale.

Nel 1998 invece partecipa alla richiesta un cessate il fuoco tra Etiopia ed Eritrea, alla decisione di stabilire una missione nella Repubblica centrafricana, alla condanna dei test nucleari eseguiti da India e Pakistan, alla decisione di istituire la missione UNOMSIL in Sierra Leone, alla richiesta di un immediato cessate il fuoco nella Repubblica Democratica del Congo, ed alla imposizione di sanzioni al regime dei Talebani.

Le astensioni durante questo decennio sono 42, 12 delle quali esercitate insieme alla Russia e 15 come unico paese astensionista, inoltre in diverse occasioni l'astensione della Cina è stata accompagnata da quella di diversi altri membri non permanenti appartenenti alla galassia dei Non Allineati, come Cuba, Zimbabwe e India.

La prima si riscontra nel 1990 in occasione della Risoluzione 678 del 1990 che in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni autorizza gli stati Membri a cooperare con il Kuwait e ad utilizzare tutti i mezzi possibili, compreso l'uso della forza al fine di garantire l'implementazione della Risoluzione 660¹⁶⁸ e ristabilire la pace e la sicurezza internazionali nell'area, il governo cinese, tramite un suo delegato dichiara che l'uso di ogni mezzo necessario si traduce quasi obbligatoriamente nell'uso della forza, e che questo andrebbe quindi contro la visione cinese della soluzione delle dispute, improntata al dialogo ed alla collaborazione, invita quindi l'utilizzo di mezzi pacifici in accordo con i Cinque Principi di Coesistenza Pacifica. Si astiene

¹⁶⁸ Con cui si impone all'Iraq il ritiro immediato ed incondizionato dal Kuwait

anche, insieme ad alcuni paesi del Movimento dei Non Allineati dalla Risoluzione 686 che, anch'essa in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni che imponeva all'Iraq l'applicazione delle Risoluzioni precedenti e l'immediato cessate il fuoco, così come dalla Risoluzione 688 che richiedeva l'accesso di alcuni civili in Iraq a scopo umanitario.

Nel 1992 si astiene invece dalle Risoluzioni che, in base al Capitolo VII impongono sanzioni alla Libia, alla Jugoslavia ed alla Bosnia, da quelle che riconoscono la necessità di fornire aiuto umanitario alla Bosnia e dunque l'estensione del mandato UNPROFOR; si astiene dalla Risoluzione sull'ammissione della Repubblica Federale di Jugoslavia alle Nazioni Unite dichiarando che, viste le tensioni internazionali provocate dalla dissoluzione dell'ex Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, ogni azione condotta dalle Nazioni Unite dovrebbe rispondere a logiche orientate alla distensione e non all'isolamento delle sue componenti¹⁶⁹, poi di nuovo sulla direttiva di usare fondi iracheni per la costituzione di un fondo di risarcimento, su una che dispone il divieto di voli militari sullo spazio aereo bosniaco, e ad una risoluzione sul blocco dei rifornimenti di petrolio in Cambogia.

Nel 1993 la questione dei Balcani è ancora irrisolta, e la Cina si astiene da una risoluzione che dispone, in base al capitolo VII, l'uso di tutti i mezzi necessari (in questo caso una sanzione) per far rispettare l'interdizione al volo in Bosnia, poi da una che decide che la non partecipazione della Repubblica Federale di Jugoslavia al Consiglio Sociale ed Economico delle Nazioni

¹⁶⁹ La Repubblica Federale di Jugoslavia, costituita da Serbia e Montenegro aveva chiesto di subentrare automaticamente alla Ex Jugoslavia nel suo seggio alle Nazioni Unite, il Consiglio raccomanda però all'Assemblea Generale di richiedere una nuova candidatura da parte della Repubblica Federale di Jugoslavia e sottoporla a tutte le normali procedure di ammissione dei nuovi membri

Unite, da una richiesta alla Corea del Nord affinché si attenesse ai vincoli di non proliferazione; e dalla richiesta rivolta alla Repubblica Federale di Jugoslavia affinché riconsiderasse il rifiuto alla prosecuzione della missione CSCE in Kosovo; oltre che da ulteriori sanzioni contro la Libia ribadendo come le dispute tra stati vadano risolte attraverso il dialogo e la cooperazione e non attraverso l'imposizione di sanzioni che non farebbero altro che peggiorare le condizioni di vita della popolazione libica e danneggiare le economie dei paesi confinanti.

Altro oggetto di astensione è nel 1994 la decisione di intervento internazionale in Rwanda e ad Haiti, sull'imposizione di sanzioni ai serbo-bosniaci e sull'istituzione del Tribunale penale internazionale per il Rwanda, considerandolo solo un supplemento al procedimento giudiziario interno, ed appellandosi poi alla fretta con cui la decisione era stata presa, dato che erano ancora in corso studi e ricerche sull'efficacia dei tribunali internazionali, adducendo ad ultimo la necessità, per il corretto funzionamento del tribunale, della cooperazione col Rwanda, che da parte sua continuava però a dichiarare di necessitare di ulteriori consultazioni prima della istituzione di un organo simile.

Nel 1995 si astiene dalla Risoluzione sull'impiego della Missione UNMIH ad Haiti, e nel 1996 dalle imposizioni di sanzioni al Sudan, dalla condanna delle forze aeree cubane per l'abbattimento di due aerei civili.

Nel 1997 si astiene dalla decisione di istituire una forza di protezione multinazionale in Albania ed assicurarle libertà di movimento; dalla condanna del rifiuto delle autorità Irachene di far accedere la Commissione nominata per il controllo delle armi di distruzione di massa, sostenendo che invece di imporre sanzioni sarebbe bene facilitare il dialogo tra Iraq e UNSCOM, osservando

come le frequenti ispezioni potessero provocare nell'Iraq delle preoccupazioni circa la violazione della sua sovranità.

Ancora nel 1998 si assiste ad un'astensione su un richiamo alla Repubblica Federale di Jugoslavia affinché con ogni mezzo trovasse una soluzione politica per la situazione in Kosovo, su un cessate il fuoco in Kosovo, e sulla richiesta che Repubblica Federale di Jugoslavia e Albania rispettassero il cessate il fuoco e cooperassero con la Missione NATO di verifica della cessazione delle atrocità in Kosovo e del ritiro immediato delle truppe, e ad una ulteriore in merito alla disapprovazione formale verso la Repubblica Federale di Jugoslavia per non aver cooperato all'istituzione del tribunale internazionale. La motivazione data dalla Cina sulle frequenti astensioni in merito al Kosovo è da ricondursi quasi in toto alla sua visione dell'integrità territoriale: considerati infatti inimmaginabile appoggiare le spinte indipendentistiche di una provincia.

Di nuovo nel 1999 si astiene su un invito rivolto all'UNHCR ed altre organizzazioni umanitarie a fornire aiuto in Kosovo, Montenegro e Repubblica Federale di Jugoslavia, e ad una che stabiliva l'utilizzo dei principi G8 per la soluzione alla crisi politica in Kosovo.

Nel 1999 si astiene dalla Risoluzione sulla domanda di ingresso di Nauru, che aveva legami con Taiwan, dall'estensione delle sanzioni all'Iraq e dall'istituzione della (UNMOVIC) in sostituzione della Commissione Speciale di controllo poiché riteneva che alle ispezioni in Iraq dovesse conseguire una interruzione delle sanzioni; ribadendo che i casi dell'Iraq e del Kosovo abbiano ormai chiarito come le azioni unilaterali e l'uso della forza comportino più danni che vantaggi nella risoluzione delle dispute internazionali e che l'uso della forza, in nessun caso possa sostituire il ruolo del Consiglio nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

In linea di massima si può quindi osservare come, nel suo comportamento di voto la Cina tenda ad astenersi ed a mostrare il suo disappunto o il suo scetticismo rispetto a quattro grandi macroaree: le operazioni di peacekeeping, l'uso della forza e l'imposizione di sanzioni.

Nonostante l'accordo raggiunto con le Nazioni Unite tramite la Risoluzione 36/116A, il cambiamento della natura delle operazioni di peacekeeping e soprattutto il loro vertiginoso aumento¹⁷⁰, risvegliano nella Cina l'iniziale diffidenza verso questi tipi di operazioni, la cui votazione non viene più affrontata con la non partecipazione alle sedute ma con l'astensione qualora si riscontri la non necessari età delle misure proposte in Consiglio.

Dopo la fine della Guerra Fredda, la dottrina maggioritaria all'interno delle Nazioni Unite considera necessario l'allargamento del ruolo dell'Organizzazione, la quale non dovrebbe più limitarsi alla mera tutela di confini nazionali e territoriali, ma dovrebbe estendersi fino all'eliminazione delle cause più frequenti dei conflitti, quali disparità economica, ingiustizia sociale ed oppressione politica, attraverso il dispiego preventivo di forze armate, il consolidamento della pace al termine dei conflitti e l'impiego di unità militari armate pronte a rispondere ad eventuali aggressioni¹⁷¹. Si assiste ad una vera e propria ridefinizione, da parte del Consiglio di Sicurezza, di quali siano le "minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale" che secondo il Capitolo VII delle Nazioni Unite possono autorizzare l'uso di qualunque mezzo compreso anche l'uso della forza ed alla conseguente estensione, in termini di numero, forze impiegate e complessità delle missioni di peacekeeping.

¹⁷⁰ Dal 1945 al 1990 sono state autorizzate 18 missioni di Peacekeeping, mentre nel solo decennio tra il 1990 ed il 1999 ne sono state autorizzate 35.

¹⁷¹ Si veda il report "An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping" scritto dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Boutros Boutros-Ghali.

Diversi stati hanno poi cercato di ampliare la portata delle situazioni conflittuali che hanno i requisiti per essere oggetto di UNPKO allo scopo di poter includere tra queste anche dei contesti conflittuali nei quali ancora non c'è nessun processo di pace concordato in atto, ed ai quali corrisponde dunque un'altissima possibilità di dover applicare l'uso della forza, con la conseguenza che alcune operazioni somigliano più ad imposizioni della pace che a missioni di mantenimento della pace.

La Cina è ovviamente turbata dall'ampliamento del fenomeno, ma come sinora osservato si limita quasi sempre ad esternare le sue perplessità in termini di dichiarazioni che accompagnano le astensioni e non di non partecipazione o veto. Secondo l'approccio cinese le PKO dovrebbero essere attuate in modo da incentivare l'identificazione e conseguente eliminazione delle radici dei conflitti così da poter gettare delle solide basi per la ricostruzione su larga scala delle società dilaniate da guerre e disordini.

La maggior parte del contingente cinese impiegato nelle operazioni di peacekeeping è formato da truppe di personale altamente specializzato difficile da reperire come medici ed ingegneri, composizione che riflette chiaramente il punto di vista cinese circa l'uso della forza nelle operazioni PKO.

Nel 1992 in una seduta del Consiglio si discute circa l'ampliamento della missione UNPROFOR nell'ex Jugoslavia, il rappresentante cinese Li Daoyu giustifica l'astensione dichiarando che solo tramite il dialogo e la negoziazione sia possibile il raggiungimento di un accordo duraturo e proficuo, aggiungendo poi che la Cina sarebbe il linea di massima favorevole all'estensione degli aiuti umanitari, ma non all'estensione di un mandato in base al Capitolo VII che implichi dunque l'uso della forza nei territori della Bosnia Erzegovina. Il delegato cinese fa anche notare che, non pare affatto pervenuto il

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

consenso della parte Bosniaca ad una missione di peacekeeping nel proprio territorio e che, stando i principi che la Cina ha sempre sostenuto, alla luce di quanto risultante dalla seduta, non può che astenersi dalla votazione.

In maniera analoga nel 1994 la Cina si astiene dalla votazione della Risoluzione 929 che in base al Capitolo VII istituisce una forza multinazionale in Rwanda preposta a coadiuvare gli aiuti umanitari e proteggere i rifugiati in attesa del completo dislocamento della missione UNAMIR., osservando inoltre come non fosse garantita la cooperazione delle parti coinvolte nel conflitto, anche in considerazione del fatto che alla seduta fosse presente il delegato Rwandese e che questi avesse espresso non poche perplessità in merito alla proposta discussa.

Quando invece nel 1995 alcuni stati occidentali propongono la creazione di una " forza di risposta rapida" nell'ambito dell'operazione UNPROFOR nell'ex Jugoslavia, la Cina, temendo la creazione di un precedente dichiara che, come il loro stesso nome riporta, le missioni di peacekeeping devono essere orientate al ripristino della pace e non all'aggravarsi delle crisi, la proposta di una forza di risposta rapida cambierebbe, secondo la Cina, la vocazione della missione UNPROFOR, facendola diventare parte integrante del conflitto e privandola del suo status iniziale; questo snaturamento comporterebbe complicazioni politiche e militari e di conseguenza la missione UNPROFOR non sarebbe più una missione di peacekeeping.

Fatta eccezione per la retorica a complemento delle varie astensioni, la Cina si è ben guardata, durante questo decennio, dall' avversare pubblicamente e concretamente gli Stati Uniti e con essi il resto del Consiglio: persino quando nel 1999 un aereo della NATO colpisce erroneamente l'ambasciata cinese di Belgrado uccidendo tre corrispondenti cinesi, la Cina non usa il suo potere di

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

veto per bloccare le successive Risoluzioni sponsorizzate dagli Stati Uniti per autorizzare la missione Peacekeeping NATO in Kosovo, ma si limita alla retorica osservando come, una guerra proclamata in nome dell'umanitarismo, abbia in realtà provocato la più grande catastrofe umanitaria dell'Europa del dopoguerra, danneggiando gravemente la pace e la stabilità nei Balcani¹⁷².

Quanto all'autorizzazione all'uso della forza, concessa con particolare frequenza dal Consiglio a partire dagli anni 90 soprattutto agli Stati Uniti, la Cina manifesta non poca perplessità poiché, secondo la sua opinione, questa lede il principio della sovranità venendo spesso adottata in territori nei quali non è riscontrata nessuna aggressione o minaccia da parte di forze esterne e costituendo di fatto un intervento in territori sovrani. Questo particolare riguardo è riconducibile al timore che l'uso reiterato della forza, in territori governati da autorità sovrane, e la sua costante approvazione da parte delle Nazioni Unite, possa creare dei precedenti tali da incentivare o giustificare un eventuale intervento in regioni come il Tibet, lo Xinjiang, Taiwan o altre regioni su cui la Cina rivendica la sua sovranità¹⁷³; nonostante queste preoccupazioni la Cina, che ancora si sta riprendendo dall'incidente di Tienanmen e teme dunque un altro periodo di isolamento e sanzioni da parte di Stati Uniti ed Europa, preferisce non usare il proprio potere di veto contro l'interventismo e limitarsi all'uso della retorica. Questa strategia di moderazione risulta più comprensibile alla luce di quelli che erano gli obiettivi

¹⁷² S/PV 4011 del 10 Giugno 1999

¹⁷³ Questa preoccupazione riguardo gli Stati Uniti deriva probabilmente dall'esperienza del secolo precedente durante il quale la Cina era stata vittima di dominazione e sfruttamento da parte dell'imperialismo occidentale, da qui la convinzione che gli stati potenti tendevano a cercare di indebolire gli altri Stati la cui potenza era in ascesa

strategici durante il decennio 1990-2000, anzitutto al suo risveglio da Tienanmen è di vitale importanza per la Cina migliorare la sua posizione, e reputazione nella comunità internazionale, e raggiungere quest'obiettivo mentre contemporaneamente si ostacolano le missioni umanitarie in Rwanda e Somalia appare quanto mai difficile se non impossibile; in secondo luogo, la lungimiranza di Deng Xiaoping lo porta a valutare attentamente le risorse della Cina e ad arrivare alla conclusione che questa non sia assolutamente in grado, al momento, di opporsi all'egemonismo americano, e che, in vista dei progetti di modernizzazione sia di vitale importanza la costruzione di ottimi rapporti con gli Stati Uniti¹⁷⁴; infine si noti come tutte le questioni oggetto di astensione non riguardino direttamente interessi strategici della Cina, né tantomeno rappresentino degli ostacoli al perseguimento degli obiettivi della sua agenda politica internazionale.

Nel 1992 ad esempio, in occasione di una seduta del Consiglio in cui si discute l'approvazione della Risoluzione 794 che istituisce l'UNITAF, una task force che ha l'obiettivo di creare in Somalia un contesto sicuro in cui le operazioni di aiuto umanitario per la sopravvivenza della popolazione civile possano essere condotte; la Cina nella sua dichiarazione ammette che la mancanza di un governo, e dunque di una parte da interpellare per un eventuale consenso permette il dispiego di una forza internazionale alla quale la Cina

¹⁷⁴ Deng riporta questo pensiero davanti al Comitato Centrale nel Dicembre 1990 durante il suo discorso sullo sviluppo dell'economia precisando che, malgrado le pressioni provenienti dal Terzo Mondo, la Cina non deve e non può assolutamente permettersi di assumere una posizione assertiva nelle Nazioni Unite poiché la sua forza non glielo consente, dichiarando poi che questa debba essere una politica basilare; la ratio di questa riflessione è dunque che la Cina appoggia e sempre appoggerà il Terzo Mondo nella resistenza all'egemonismo, ma senza assumerne la guida. D'altro canto però, riconosce, la Cina non può limitarsi a non fare niente e dunque, propone, la Cina deve contribuire alla creazione di un nuovo ordine politico ed economico internazionale senza inimicarsi nessun paese ed agendo sempre nel rispetto dei cinque principi di coesistenza pacifica.

decide di dare il suo benessere; nondimeno osserva che la costante nelle proposte di risoluzione sta diventando quella di autorizzazione alcuni paesi ad agire militarmente, e questa tendenza non può che danneggiare il ruolo delle Nazioni Unite¹⁷⁵; nonostante queste riflessioni, preso atto dell'eccezionalità della situazione somala, la Cina vota a favore della Risoluzione. Allo stesso modo nel 1994 si astiene dalla votazione alla Risoluzione 940 che getta le basi per l'operazione Uphold Democracy ad Haiti gestita dagli Stati Uniti, adducendo che, nonostante abbia votato tutte le precedenti risoluzioni in materia, allo stato attuale si trova costretta ad astenersi perché non condivide la parte della risoluzione in cui, in forza del Capitolo VII si autorizzano gli stati membri ad adottare ogni misura necessaria; come sempre infatti, la Cina auspica la soluzione dei conflitti attraverso il dialogo ed il confronto pacifico e dunque non concorda con la possibilità di usare la forza in extrema ratio; non esita inoltre a ribadire come la pratica di autorizzare certi stati all'uso della forza si stia avviando verso la creazione di un pericoloso precedente¹⁷⁶.

Tra le misure coercitive applicabili nell'ambito del Capitolo VII della Carta delle Nazioni, del decennio successivo alla fine della Guerra Fredda si è fatto largo uso delle sanzioni¹⁷⁷; in merito a queste la Cina ha sollevato non poche perplessità, notando come il fatto che siano quasi sempre mal calcolate e quindi troppo ampie fa sì che le conseguenze negative ricadano maggiormente sulla popolazione civile dello stato sanzionato. Le sanzioni inferte all'Iraq

¹⁷⁵ S/PV. 3145 del 3 Dicembre 1992

¹⁷⁶ S/PV del 31 Luglio 1994

¹⁷⁷ Durante tutta la Guerra Fredda sono state comminate solo due sistemi di sanzioni: nei confronti dei regimi segregazionisti di Sud Africa e Rhodesia; mentre ne sono stati comminati 11 nel solo decennio tra il 1999 ed il 2000

durante gli anni 90 conducono ad un'ampia riflessione su come debbano essere calcolate e calibrate in modo da ridurre i loro effetti collaterali sulla popolazione civile; inizialmente la Cina appoggia le sanzioni comminate all'Iraq in seguito all'invasione del Kuwait¹⁷⁸, tuttavia dopo aver preso atto di come la successione di queste sanzioni abbia impattato perlopiù sulla popolazione irachena decide, insieme a Russia e Francia di presentare una proposta per l'alleggerimento della pena poiché eliminarla del tutto non avrebbe offerto incentivi per la collaborazione dell'Iraq.

Dal punto di vista cinese le sanzioni dovrebbero dunque essere un mezzo politico che fornisca incentivi al dialogo ai paesi più ostili, e non usate come punizione fine a se stessa, caso in cui la Cina si astiene dalla loro votazione; dovrebbero essere inoltre progettate in modo da non spiegare effetti negativi sui sistemi di welfare, sulla popolazione civile dello stato punito o sui paesi confinanti, anche se non ci possono essere complete garanzie in merito a quest'ultimo aspetto perché a causa della sempre più crescente interdipendenza economica non si possono calcolare tutte le ripercussioni su ogni singolo canale economico, motivo per cui insieme alle sanzioni dovrebbero essere varati dei piani di assistenza per le terze parti non direttamente coinvolte nelle sanzioni. Si rende quindi necessaria secondo Cina la codifica di un regime delle sanzioni con regole ed obiettivi orientati al raggiungimento degli obiettivi preposti nel minor tempo possibile e con le minori ripercussioni possibili su popolazione civile e stati terzi, e con meccanismo di interruzione istantanea delle sanzioni nel momento in cui lo scopo per il quale sono state comminate viene raggiunto.

¹⁷⁸ La Cina non può che supportare attivamente delle misure coercitive contro uno Stato colpevole di aver violato la sovranità e l'integrità territoriale di un altro.

Partendo proprio dalla convinzione degli effetti sfavorevoli prodotti dall'applicazione indiscriminata delle sanzioni, la Cina si astiene dalla loro applicazione alla Libia nel 1992 nel caso dell'attentato di Lockerbie, giustificando il proprio voto con la consapevolezza che le sanzioni non avrebbero risolto la questione ma solamente aggravato le già aspre tensioni regionali e prodotto conseguenze economiche disastrose per i paesi limitrofi¹⁷⁹, alcuni dei quali appartenenti al Movimento dei Non Allineati e, dunque, beneficiari della tutela della Cina.

Il sostegno alle sanzioni verso Haiti di cui si è parlato in precedenza è invece da ricondursi, secondo la dichiarazione del rappresentante cinese, unicamente all'eccezionalità della situazione haitiana, fermo restando la convinzione cinese che le sanzioni non siano un mezzo di risoluzione dei conflitti e non siano una panacea applicabile sempre e comunque ad ogni situazione; la delegazione cinese chiede inoltre che venga messo agli atti che questa votazione non costituisce in nessun caso un cambiamento della posizione della Cina rispetto alle sanzioni in generale.¹⁸⁰

Si noti inoltre come, in merito alle sanzioni si verifichi un particolare allineamento nel voto tra la Cina e la Federazione Russa, entrambe d'accordo circa l'eccessivo utilizzo delle misure coercitive ed in particolare di sanzioni ed uso della forza, soprattutto su proposta degli Stati Uniti e dei loro alleati; la Russia si astiene insieme alla Cina in quattro votazioni relative all'imposizione di sanzioni.

Nel 1993 le due si astengono dalla votazione della Risoluzione 820: la Federazione Russa sottolinea come le sanzioni verso la Repubblica Federale di

¹⁷⁹ S/PV: 3063 del 1° Marzo 1992

¹⁸⁰ S/PV 3376 del 6 Maggio 1994

Yugoslavia siano premature e che prima di comminarle si dovrebbe prima concedere un'ultima possibilità di raggiungere un accordo grazie alla mediazione, mentre la Cina dichiara come la storia abbia ormai insegnato che sia impossibile giungere a soluzioni durature dei conflitti esercitando pressioni esterne ed adottando misure coercitive come le sanzioni, che causano tra l'altro enormi danni alla popolazione civile ed a paesi limitrofi; sarebbe dunque meglio attenersi a metodi basati su mediazione e confronto pacifico¹⁸¹.

I due paesi si trovano di nuovo d'accordo sulle sanzioni in occasione della votazione della Risoluzione 988, quando la Russia riafferma l'inutilità e la dannosità dell'applicazione indiscriminata della sanzioni da parte del Consiglio e dichiara ufficialmente di non riuscire a rinvenire la logica, sostenuta dalla Cina che sottolinea il perdurare della propria opposizione alla politica delle sanzioni ed in generale delle pressioni esterne volte ad accelerare i processi di soluzione delle dispute¹⁸².

Nel 1996 si verifica un'altra astensione congiunta di Cina e Russia in merito all'imposizione di sanzioni al Sudan: i due paesi rimarcano come l'uso frettoloso e sommario di sanzioni comporterebbe effetti deleteri per la popolazione del Sudan e dei paesi limitrofi (Russia) e come queste non rappresentino affatto una panacea perché non solo non contribuiscono alla soluzione delle dispute ma tendono addirittura ad insasprirle (Cina)¹⁸³.

Ancora nel 1997 quando si vota la risoluzione 1134 che impone sanzioni all'Iraq la Russia si astiene dichiarando che un solo incidente isolato non può e non deve condurre automaticamente ad immediati inasprimenti delle

¹⁸¹ S/PV 3200 del 17 Aprile 1993

¹⁸² S/PV 3522 del 21 Aprile 1995

¹⁸³ S/PV 3690 del 16 Agosto 1996

sanzioni, e la Cina rimarca la sua contrarietà all'imposizione indiscriminata di sanzioni, né al loro utilizzo come minaccia, sottolineando come le precedenti esperienze in questo senso si siano poi rivelate fallimentari¹⁸⁴.

Così come per le operazioni di peacekeeping e l'uso della forza, anche in merito alle sanzioni la Cina si limita ad astenersi ed a non usare il suo diritto di veto perché sta cercando di riabilitare la propria immagine e riallacciare i rapporti con i paesi più sviluppati, ed il non opporsi alle sanzioni verso i c.d. "stati paria" le permette di riconquistare lo status di attore internazionale responsabile; in secondo luogo, la Cina non paga affatto un prezzo alto in termini di interessi nazionali per riconquistare la fiducia internazionale, in quanto tutte le Risoluzioni dalle quali si astiene hanno come oggetto sanzioni a Stati che non sono geograficamente attigue ad essa e con i quali non ha ingenti scambi finanziari.

L'unica eccezione a questa tendenza è rappresentata dal caso della Corea del Nord, la cui posizione geografica è vincolante per la Cina: in occasione della Risoluzione 825 la Cina sottolinea come le uniche parti coinvolte nella proliferazione atomica della Corea del nord siano la stessa Corea del Nord, la Corea del Sud, gli Stati Uniti e l'Agenzia Internazionale per l'Energia atomica, e che quindi la soluzione al problema sarebbe dovuta scaturire da una mediazione tra le parti in causa e non all'interno del Consiglio di Sicurezza e certamente non attraverso l'imposizione di pressioni esterne come le sanzioni¹⁸⁵; in seguito alle numerose pressioni cinesi nel testo finale della Risoluzione non figura nessuna menzione ad eventuali sanzioni in caso di un rifiuto di collaborazione nordcoreano. Questa fermezza nella posizione

¹⁸⁴ S/PV 3826 del 23 ottobre 1977

¹⁸⁵ S/PV 3212 del 11 Maggio 1993

cinese può essere considerata un preludio all'era dell'assertività cinese cui si è assistito negli ultimi anni.

3.6.3.1 10 Gennaio 1997, il terzo veto:

Il secondo veto della Cina arriva più di vent'anni dopo il primo e dopo quasi un decennio dalla fine della Guerra Fredda. La Cina ha definitivamente chiuso sia il capitolo di non partecipazione che quello di astensione, e comincia sia ad esercitare un ruolo più attivo nel Consiglio di Sicurezza che a mostrarsi più flessibile riguardo i suoi principi, senza però abbandonare il nocciolo duro delle linee guida della sua politica estera.

Nel Gennaio del 1997 pone il veto su una risoluzione che avrebbe permesso l'invio di un contingente di 150 osservatori in Guatemala con lo scopo di supervisionare il processo di pace, in atto dopo che il raggiungimento di un accordo tra i guerriglieri ed il governo del presidente Alvaro Arzù ha permesso l'indizione di elezioni democratiche.

Il veto della Cina arriva come una palese risposta alla nazione del centroamerica che si è sempre rifiutata di spostare il suo riconoscimento diplomatico da Taipei a Pechino; sono diversi i fattori che hanno provocato ulteriori tensioni a pochi giorni dal voto della Risoluzione: tra tutti il fatto che il Guatemala sia uno dei pochissimi paesi (una risicata dozzina) che ogni anno supportano la domanda di ammissione di Taiwan all'Assemblea Generale delle

Nazioni Unite¹⁸⁶, cui si aggiunge la presenza di una delegazione Taiwanese in Guatemala durante la firma degli accordi di pace il 29 Dicembre del 1996, quindi a 10 giorni dal voto.

Dalla seduta del Consiglio durante la quale si discute la Risoluzione, si intuisce quanto ferrea sia la posizione della Cina in materia, infatti il delegato cinese alle Nazioni Unite Qin Huasun afferma che la situazione che si è venuta a creare a seguito del veto sia da attribuirsi interamente alla reiterazione di comportamenti sbagliati da parte del governo guatemalteco. La Cina sostiene infatti di aver sempre appoggiato le Risoluzioni sui processi di pace in Guatemala, e si dichiara anche sollevata e felice del raggiungimento dell'accordo, sfortunatamente però per quattro anni consecutivi il governo guatemalteco ha senza scurpoli appoggiato delle attività all'interno delle Nazioni Unite volte a disgregare la Cina in aperta violazione dei dettami della Carta. Per questo motivo le autorità guatemalteche non possono aspettarsi un appoggio dalla stessa nazione la cui sovranità hanno più volte cercato di violare; Qin conclude il suo intervento riaffermando che esiste una ed una sola Cina e che la questione di Taiwan è legata a tutti i principi che guidano la politica estera cinese, e che pertanto non esiste nessuno spazio per eventuali compromessi, aggiungendo però che, qualora il Guatemala fosse pronto a dimostrare la sua buona fede ed a rimuovere gli ostacoli sopra citati, la Cina potrebbe rivedere la sua posizione¹⁸⁷.

Dopo il suo veto la Cina è stata vittima di numerosi attacchi da parte della stampa estera sia per aver bloccato una Risoluzione così importante per le

¹⁸⁶ La Cina si oppone strenuamente anche al solo ingresso di una rappresentanza Taiwanese in veste di osservatore nell'Assemblea Generale poiché teme che col tempo condurrà ad un riconoscimento di Taiwan come stato indipendente

¹⁸⁷ S/PV 3730 del 10 Gennaio 1997

Nazioni Unite che arriva dopo 36 anni di guerre e massacri in territorio guatemalteco, che per aver impedito per oltre quattro anni, tramite le pressioni effettuate sui suoi alleati, che la questione venisse anche solo messa al voto.

Tuttavia, a solo dieci giorni dal primo veto, la Cina ed il Guatemala giungono ad un accordo in forza del quale il Guatemala si impegna a non perorare più la causa dell'ingresso di Taiwan nelle Nazioni Unite, e la RPC si impegna a votare positivamente un'altra Risoluzione sull'invio di forze di pace.

Il 20 Gennaio 1997 viene votata all'unanimità la Risoluzione 1094 con la quale si autorizza l'invio di un contingente di peacekeeping in Guatemala. Il delegato cinese presso le Nazioni Unite si dichiara soddisfatto del proficuo dialogo con i rappresentanti del governo guatemalteco ed auspica una nuova stagione di cooperazione tra Cina e Guatemala all'interno delle Nazioni Unite nella speranza che questa possa condurre allo sviluppo di rapporti tra i due paesi¹⁸⁸.

3.6.3.2 1999, il quarto veto

Il 25 Febbraio del 1999 la Cina pone il veto sulla bozza di risoluzione che prevede l'estensione del mandato della Forza di Spiegamento Preventiva delle Nazioni Unite (UNPREDEP) in Macedonia, istituita nel 1995 come parte del più esteso programma di ripristino della pace nei Balcani.

Tutto la dichiarazione successiva al veto da parte dell'ambasciatore cinese presso le Nazioni Unite Qin Huasun verte sull'apparente stabilizzazione della situazione nella ex Repubblica Yugoslava di Macedonia negli ultimi anni,

¹⁸⁸ S/PV 3732 del 20 Gennaio 1997

sull'assenza del rischio che il conflitto nel vicino Kosovo possa sconfinare in Macedonia, sul rafforzamento dei rapporti con le nazioni vicine, sull'assenza di minacce alla pace ed alla stabilità nonostante una minoranza albanese viva in Macedonia e, dunque sulla inutilità di una ulteriore estensione del mandato; l'ambasciatore cinese alla fine del suo discorso invita anche a considerare quanto la regione africana sia flagellata da continui conflitti e quanto la situazione richieda l'attenzione del Consiglio¹⁸⁹, facendo quindi notare come le risorse che si vogliono spendere in Macedonia sarebbero meglio impiegate altrove.

Il contesto di questo veto apparirebbe dunque completamente slegato dalla questione di Taiwan se non si considerasse l'immediata chiusura dell'ambasciata cinese in Macedonia ed il fatto che circa un mese prima della bocciatura della proposta di risoluzione la Macedonia abbia stabilito una serie di rapporti con Taiwan, dietro la promessa di aiuti per circa 235 milioni di dollari e possibilità di investimento per un miliardo di dollari.

La cessazione del mandato UNPREDEP rappresenta un duro colpo per le Nazioni Unite poiché rappresenta fino a quel momento un modello esemplare di peacekeeping preventivo; il dissenso viene palesato dalle parole del rappresentante del Canada Robert Fowler, per quel periodo Presidente del Consiglio, che accusa la Cina di aver preso una decisione influenzata esclusivamente da interessi bilaterali che nulla hanno a che vedere con la questione del mandato UNPREDEP, sostenendo poi la debolezza degli argomenti portati a supporto del voto negativo.

¹⁸⁹ S/PV 3982 del 25 Febbraio 1999

Il Ministro degli esteri Aleksandar Dimitrov sottolinea lo stupore del governo macedone davanti alla decisione cinese di usare la questione di Taiwan per bloccare l'estensione di un mandato che aveva ottenuto degli ottimi risultati nella stabilizzazione e protezione della Macedonia, affermando inoltre il diritto della Macedonia di stabilire relazioni con qualunque paese.

I primi tre veti cinesi, gli unici posti senza l'appoggio della Russia, rappresentano un chiaro segnale sulla non negoziabilità della questione di Taiwan e sulla priorità che la Cina attribuisce al problema della provincia. Si pensi a quanto avanzato poc'anzi in merito al desiderio ed alla necessità della Cina di uscire dal periodo di isolamento internazionale causato dall'incidente di Tienanmen: nonostante fosse prioritaria la riconquista della fiducia e dei buoni rapporti con i paesi occidentali, e la Cina lavorasse assiduamente a questo mettendo da parte qualunque sua esitazione in merito a sanzioni, operazioni di peacekeeping ed uso della forza, limitandosi all'astensione ed alla drastica riduzione dei discorsi retorici antiegemonici, il governo cinese non esita a porre il veto ed a scontentare Stati Uniti e paesi occidentali non appena senta minacciata o anche solo sfiorata la questione taiwanese.

3.6.4. Dal 2000 ai giorni nostri:

La Cina entra nel nuovo millennio abbandonando la precedente strategia moderata nel Consiglio per abbracciarne una più energica; il cambiamento di visione è particolarmente evidente prima di tutto se si considerano i contributi alle operazioni di peacekeeping elargiti allo scopo di consolidare sempre più la sua immagine di grande potenza ed attore internazionale responsabile, ed in secondo luogo se si guarda alla sua recente attitudine a proporsi come mediatore imparziale nelle dispute internazionali, spesso riuscendo con a dialogare con successo anche con alcuni dei c.d. stati canaglia come Iran e Corea del Nord.

Negli ultimi sedici anni la Cina si è astenuta dal votare le risoluzioni diciotto volte, mentre ha esercitato il suo potere di veto sette volte, tutte e sette insieme alla Russia; si è inoltre astenuta dalla votazione di 4 delle cinque Risoluzioni poi bloccate dal veto della Russia.

I sette veti riguardano l'imposizione di condizioni al Myanmar, l'imposizione di sanzioni e restrizioni allo Zimbabwe e la situazione in Siria.

Le astensioni sono relativamente poche, sintomo della crescente assertività della Cina nel Consiglio di Sicurezza, soprattutto se si considera che il periodo preso in esame è molto più esteso (sedici anni) rispetto ai precedenti (un decennio circa ciascuno).

La Cina si astiene solo una volta nel 2000 che mira a sanzionare l'Afghanistan, imporle di interrompere il traffico di droga controllato dai talebani e muove una condanna verso questi per aver offerto asilo ad Osama Bin Laden ed aver istituito campi di addestramento per i terroristi; il delegato

cinese motiva l'astensione richiamando la ormai ben nota avversione cinese verso le sanzioni che in questo caso non farebbero che aggravare la crisi umanitaria afgana¹⁹⁰.

La Cina non si astiene da nessuna votazione per quasi quattro anni fino a che nel 2004, in occasione della Risoluzione 1556 che impone al governo sudanese il disarmo dei gruppi miliziani Janjaweed, e la consegna dei loro leader alla giustizia, la delegazione cinese dichiara che sarebbe necessario alleviare le restrizioni imposte al Sudan e raggiungere un accordo che rispetti la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale sudanesi oltre a fornire un supporto logistico e offrire tangibili contributi; alla luce degli sforzi positivi improntati dal dialogo tra le parti sudanesi coinvolte nel conflitto, le sanzioni sarebbero inoltre più dannose che benefiche. Sempre nel 2004 si astiene dalla risoluzione che intima a Siria ed Israele di ritirare le loro forze dal Libano, al quale viene poi imposto di facilitare il processo elettorale democratico, motivo dell'astensione è l'impressione cinese che la Risoluzione interferisca con la sovranità libanese poiché le eventuali elezioni sono una materia attinente la sfera interna del paese e dunque non soggetta alla giurisdizione del Consiglio di Sicurezza; a supporto della sua tesi cita la dichiarazione della delegazione libanese che pone delle obiezioni al consiglio proprio in merito alle pressioni circa le elezioni. Ancora, in occasione delle votazioni su ulteriori sanzioni al Sudan dichiara di astenersi poiché, visto il lento miglioramento della situazione, che sta muovendosi nella giusta direzione, il consiglio dovrebbe provvedere ad incoraggiare il processo di distensione e non minacciare l'imposizione di

¹⁹⁰ S/PV 4251 del 19 Dicembre 2000

ulteriori sanzioni che, come la Cina ha sempre sostenuto non farebbero che aggravare la già precaria situazione .

Nel 2005 si astiene dalla risoluzione che impone nuove sanzioni agli oppositori del processo di pace in Sudan sostenendo che la costante pressione esterna non fa che peggiorare i già delicati equilibri, e dalla risoluzione che mira a portare la questione sudanese davanti alla Corte Penale Internazionale ritenendo che, nonostante giustizia debba essere fatta per i crimini perpetrati in Darfour, la materia dovrebbe essere oggetto di giudizio di un tribunale sudanese e non internazionale.

Nel 2006 non vota una Risoluzione mirante ad applicare sanzioni e restrizioni, finanziarie e di movimento, a specifici individui sudanesi: la Cina presenta delle remore rispetto all'imposizione di sanzioni individuali; sempre nel 2006 in occasione della Risoluzione sui confini tra Siria e Libano decide di astenersi poiché ritiene che la materia riguardi le relazioni diplomatiche esclusive tra i soli Siria e Libano; poi in occasione del rinnovo del mandato UNAMIS in Sudan obietta sulla mancanza di consenso del governo sudanese, che per la Cina rappresenta uno dei requisiti fondamentali in caso di operazioni di peacekeeping.

Nel 2007 si astiene dalla votazione dell'istituzione del Tribunale Speciale per il Libano incaricato di investigare sull'assassinio dell'ex Primo Ministro Libanese sostenendo che questo rappresenterebbe un'ingiustificata interferenza negli affari interni del Libano.

Nel 2009 si astiene dalla votazione di un embargo di armi in Eritrea seguito da sanzioni, divieto di spostamenti e blocco di beni per i leaders eritrei poiché, come sempre sostenuto le sanzioni internazionali non rappresentino un metodo efficace di risoluzioni delle minacce internazionali.

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

Nel 2010 non vota il prolungamento delle sanzioni verso il Sudan e neanche l'estensione di una commissione di controllo dell'applicazione dell'embargo di armi arrivando a sollevare dubbi circa l'imparzialità e l'oggettività dei giudizi riportato dalla commissione di monitoraggio.

Nel Marzo del 2011 si astiene dalla storica Risoluzione 1973 che istituisce una fly zone in Libia ed autorizza l'uso di tutti i mezzi necessari, compreso l'uso della forza, per proteggere i civili, dichiarandosi contraria in linea di massima in quanto l'uso della forza dovrebbe giungere solo come *extrema ratio* e, nel caso della Libia rimangono ancora diverse opzioni basate sul dialogo da provare; sceglie però di astenersi e di non votare contro poiché la Lega Araba si dice d'accordo con la proposta del Consiglio. Ancora a Dicembre si astiene dalla votazione di ulteriori sanzioni contro l'Eritrea esprimendo dubbi e perplessità circa la loro efficacia.

A settembre del 2012 si astiene dalla Risoluzione che sancisce la volontà del Consiglio di imporre sanzioni contro tutti i gruppi armati che violano i diritti umani dei bambini, sostenendo che questa sia stata messa al voto in maniera frettolosa e sommaria e senza adeguate contrattazioni tra tutti i membri.

Nel 2015 sceglie invece di astenersi in occasione della Risoluzione sul trasferimento illecito di armi da tasca ed armi leggere sostenendo che gli emendamenti proposti dalla propria delegazione siano stati scartati a priori e si sia proceduto al voto senza cercare il consenso unanime.

Nel 2016 si astiene a Luglio dalla Risoluzione sull'invio di forze di polizia in Burundi sostenendo che questo sia in aperta violazione con la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza del Burundi, soprattutto alla luce delle recenti iniziative positive del governo del Burundi e rilevando poi

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

l'assenza del suo consenso; poi ad agosto in merito all'estensione del mandato UNMISS in Sudan rilevando l'assenza del consenso del governo di Transizione di Unità Nazionale sudanese; l'ultima astensione cinese arriva poi nel novembre 2016 in occasione della votazione della Risoluzione che estende l'embargo di armi ed altre sanzioni in Somalia ed Eritrea considerandola una interferenza negli affari interni di due stati sovrani.

La pietra miliare nell'attitudine cinese rispetto all'interventismo delle Nazioni Unite in questi ultimi anni è l'astensione decisa in occasione della Risoluzione 1973 che istituisce la no fly zone in Libia, poiché è dalla questa che poi scaturiranno i cinque veti congiunti di Russia e Cina sulla questione siriana; al fine di individuare e capire tutte le implicazioni e le ripercussioni di questa decisione è bene illustrare brevemente quale fosse il contesto da cui poi è scaturito l'intervento delle Nazioni Unite.

Nel 2011, a seguito degli scontri e delle tensioni provocati dall'insorgere della primavera Araba in Libia, il dittatore Gheddafi inizia una sanguinosa repressione degli oppositori civili, destando la preoccupazione delle Nazioni Unite e la conseguente discussione del problema in Agenda che conduce alla risoluzione 1970, approvata all'unanimità, che prevede una serie di sanzioni contro il governo libico e riconosce la gravità della situazione in corso. Con l'inasprimento delle violenze e l'aumento vertiginoso delle vittime tra i civili il Consiglio di Sicurezza decide di mettere al voto la Risoluzione 1793 del 17 Marzo 2011 che, secondo il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite chiede un immediato cessate il fuoco, la conclusione delle violenze nei confronti dei civili, impone una no fly zone su tutto il territorio della Libia,¹⁹¹ autorizza

¹⁹¹ Si tratta di un'interdizione al volo per tutte le Forze Libiche su tutto il territorio della Libia allo scopo di prevenire o mitigare gli attacchi sui civili. La perdita della potenza aerea ha

l'utilizzo di qualunque mezzo necessario, compreso l'uso della forza, per proteggere la popolazione civile, inasprisce l'embargo e le sanzioni poste con la Risoluzione 1970, blocca tutti i beni del governo libico, istituisce una commissione di controllo dell'implementazione delle sanzioni.

La Cina, insieme a Russia, Brasile, Germania ed India si astiene dalla votazione, permettendo così di fatto la sua approvazione. Le circostanze che hanno portato la Cina ad astenersi non sono il frutto di una specifica posizione in merito dettata dal governo cinese, piuttosto derivano dalla contingenza di una serie di circostanze che hanno "incastrato" la Cina in una posizione della quale neanche essa è probabilmente del tutto consapevole e sicura. Perché dunque, nonostante, la posizione cinese rispetto all'interventismo ed all'uso della forza in paesi sovrani sia sempre stata diffidente e riluttante, la Cina non pone il veto sulla Risoluzione? Per rispondere a questa domanda è necessaria la conoscenza di alcuni dei fattori che hanno accompagnato la votazione ed il periodo immediatamente precedente a questa: fra tutti le forti pressioni provenienti dai paesi occidentali affinché si agisca subito ed in maniera risolutiva, poi il riconoscimento votato anche dalla Cina della gravità della situazione con la Risoluzione 1970, la tendenza dei membri permanenti a produrre votazioni unanimi, i pesanti rimandi alla Responsibility to Protect che dunque pone la responsabilità per il Consiglio di proteggere i civili e che questa non possa essere ignorata davanti alle continue minacce di spargimenti di sangue da parte di Gheddafi. La Cina non opta però neanche per il voto affermativo, come invece successo con la Risoluzione 1970, poiché, come ribadito durante la Seduta del Consiglio, rimane comunque scettica riguardo l'intervento in un

rappresentato un duro colpo per Gheddafi perché oltre a non poter bombardare gli oppositori del regime non ha potuto attaccare le città che nel mentre sono state liberate ad Est.

paese sovrano e sostiene, come sempre, che si dovrebbe continuare a provare a risolvere la situazione attraverso mezzi più pacifici¹⁹². Essendo però conscia delle circostanze eccezionali e sentito il parere della Lega Araba e l'Unione Africana, non può che astenersi dalla votazione, soprattutto perché non si aspetta certamente un uso estremo della forza da parte della NATO; nella decisione influisce anche notevolmente la posizione della Russia con la quale la Cina sperimenta un'ottima intesa di voto durante questa fase, la quale sceglie di non osteggiare l'azione dei paesi occidentali poiché in Libia non ha particolari interessi né economici né strategici.

L'applicazione della Risoluzione 1973 rappresenta per diversi membri delle Nazioni Unite, ma soprattutto per Russia e Cina, una importante lezione che poi le porterà ad assumere una posizione molto più intransigente in Siria: quella che era stata autorizzata come l'istituzione di una no fly zone supportata dalla NATO allo scopo di proteggere i civili si trasforma ben presto in uno spargimento di sangue uguale se non peggiore a quello che il Consiglio sperava di scongiurare in Febbraio. Il 19 Marzo la coalizione internazionale sotto la guida della NATO comincia un pesante attacco sulla Libia lanciando 120 missili su obiettivi di difesa aerea libici, gli aerei francesi attaccano in Benghazi le forze dell'esercito lealista mentre missili cruise vengono lanciati contro obiettivi a Misurata e Tripoli.

La Cina si ritrova a dover organizzare l'evacuazione di oltre 10 mila dei suoi circa 30 mila cittadini che si trovano in Libia, ed a dover abbandonare diverse strutture logistiche, evento senza precedenti nella storia della Repubblica Popolare Cinese; vista la violenza scatenata verso un paese sovrano

¹⁹² S/PV. 6498 del 17 Marzo 2011

non può che iniziare a rivedere la sua posizione in merito alla questione, affermando in diverse occasioni che le potenze occidentali hanno ignorato ed anzi distorto il significato iniziale della Risoluzione, ingannando tutti gli altri paesi coinvolti nella decisione. In reazione a quello che considera un attacco ingiustificato all'integrità territoriale di un paese sovrano si rifiuta persino di riconoscere per qualche tempo il nuovo Consiglio Nazionale di Transizione instauratosi al posto della dittatura di Gheddafi¹⁹³.

Le conseguenze dell'astensione alla Risoluzione 1973 per la Cina sono disastrose, sia dal punto di vista nazionale che da quello internazionale e finanziario: su versante interno i nazionalisti vedono l'astensione come un poco lungimirante asservimento cinese alle politiche interventiste dei paesi occidentali ed accusano il governo di essere sceso a compromessi abbandonando il fondamentale principio di non intervento. Dal punto di vista internazionale la Cina subisce un duplice attacco: se da una parte infatti i paesi del terzo mondo che guardano ad come ad una nazione guida iniziano a mettere in discussione le sue posizioni indipendenti in politica estera e la sua capacità di resistere alle pressioni occidentali, dall'altra i paesi occidentali ed il nuovo governo libico non interpretano la sua astensione come dovrebbero, ovvero come un difficile compromesso che la Cina raggiunge con se stessa e che la vede fare un passo indietro rispetto alla sua intransigenza sul principio di non interferenza per andare incontro alle numerose richieste di protezione dei civili libici; infine il ritardo nel riconoscimento del governo di transizione unito alla mancanza di supporto militare alla missione NATO vengono percepiti come un

¹⁹³ Mentre alcuni membri delle Nazioni Unite riconoscono il Consiglio di Transizione fin dal Marzo del 2011, la Russia e la Cina concedono il loro riconoscimento dopo che le forze ribelli conquistano la capitale Tripoli, quindi a fine dell'Agosto 2011

appoggio al regime di Gheddafi ed un rifiuto delle nuove istituzioni democratiche libiche. Le conseguenze dal punto di vista finanziario sono abbastanza dolorose: prima del 2011 la Cina aveva un discreto volume di affari con la Libia di Gheddafi che consisteva prevalentemente in accordi sul petrolio e vendita di armi, ed a causa di questo rapporto pregresso il nuovo governo libico, rispondendo alle richieste cinesi di protezione degli interessi economici in Libia, dichiara che di non avere alcun tipo di problemi ma di poterli avere con Russia e Cina e Brasile; i media cinesi hanno dichiarato che le perdite totali delle compagnie cinesi durante la transizione ammontano a circa 20 miliardi di dollari: secondo un calcolo costi-benefici il tacito consenso dato all'intervento in Libia è stato un fallimento totale, al quale si aggiunge l'amarezza di essere stata tratta in inganno dalle potenze occidentali che hanno di fatto attuato un cambio di regime mascherato da operazione umanitaria.

Tra le tendenze principali di questi anni è significativa la convergenza con i voti degli altri membri permanenti, in particolare la Russia: oramai la maggior parte delle risoluzioni del Consiglio viene votata all'unanimità, con pochissime astensioni o veti da parte dei P5.

Si assiste anche alla scomparsa assoluta della retorica cinese antiegeemonica, mentre quella su sovranità, sanzioni, ed integrità territoriale è in netto declino ma non del tutto eclissata.

Quali posso essere dunque i fattori che hanno influenzato il processo di convergenza dei voti cinesi ed occidentali? Sicuramente la diminuzione delle controversie su Taiwan in seno al Consiglio, sia perché la questione di Taiwan non è più l'unico timone della Cina nelle Nazioni Unite fatta eccezione per il

caso della Liberia¹⁹⁴, che perché in questo periodo non sono in corso missioni in stati che riconoscono Taiwan.

Anche il calo del numero delle operazioni di peacekeeping condotte dopo il 2000 contribuisce alla riduzione degli attriti tra Cina e paesi occidentali, soprattutto Stati Uniti; a questo calo in senso quantitativo si associa poi una trasformazione in senso qualitativo delle PKO, che finalmente iniziano a rispecchiare il modello di “operazioni di supporto alla pace” secondo il quale erano state inizialmente pensate, e non di imposizione della pace come da prassi negli anni 90. Concretamente le missioni promosse nel nuovo millennio vanno ad integrare il preventivo intervento di messa in sicurezza della zona, in genere effettuato dagli Stati Uniti o da organizzazioni regionali come l’Unione Africana o la NATO; visti i nuovi presupposti la Cina non ha più avuto grosse remore ad approvare interventi di questo tipo, che non vedono le Nazioni Unite coinvolte in episodi di violenza e scontri armati.

In aggiunta alla riduzione degli attriti dovuta alla trasformazione della natura delle operazioni di peacekeeping, si assiste anche ad un ridimensionamento delle posizioni cinesi in merito all’interventismo, che si avvicinano a quelle occidentali, probabilmente a seguito della visione che la Cina aveva acquisito di se stessa come grande potenza, tanto da spingere la PRC a firmare il documento finale del World Summit del 2005 col quale si inaugura l’era della Responsibility to Protect¹⁹⁵ e si giustificano, di fatto, tutte

¹⁹⁴ La Liberia riconosce la Repubblica Popolare Cinese come unica Cina nel 1977, ponendo fine al riconoscimento diplomatico di Taiwan; nel 1977 però, Charles Taylor, il signore della guerra e ed allora presidente liberiano, decide di optare per una politica di riconoscimento di “due Cine”, che sortisce come unico effetto la fine dei rapporti diplomatici tra Monrovia e Pechino. Quando nel 2003 la Cina tiene in sospenso il suo supporto alla missione UNAMIL che ha proprio lo scopo di stabilizzare il paese dopo il sanguinoso governo di Taylor, il nuovo governo si impegna a riconoscere Taiwan e la Cina invia numerose truppe ed aiuti umanitari ed economici.

¹⁹⁵ 2005 World Summit Outcome

le azioni volte a porre fine ai genocidi, ai crimini di guerra, alla pulizia etnica ed ai crimini contro l'umanità¹⁹⁶. Ovviamente l'approvazione di questo documento non sancisce affatto l'appoggio cinese ad ogni forma di intervento internazionale, ma può essere considerato come una forma embrionale di abbandono della posizione ortodossa in merito alla sovranità ed al non interventismo.

Un ultimo fattore da tenere in considerazione quando si analizza la confluenza dei voti dei membri permanenti nella stessa direzione è quello rappresentato dalle dinamiche interne del Consiglio, che ha subito numerose pressioni sia da paesi emergenti come l'India che da potenze già consolidate come Germania e Giappone, al fine di ampliare o cambiare la composizione dei membri permanenti¹⁹⁷ di modo che questa possa rispecchiare in maniera più esaustiva la distribuzione di potere a livello globale.

Non deve apparire inconsueto l'interesse di ogni P5 a bloccare questi procedimenti di riforma perché, a fronte di un ampliamento del Consiglio, ognuno di essi vedrebbe indebolito il proprio potere di veto ed in secondo luogo diverrebbe difficile gestire un Consiglio così consistente, che in questo modo sarebbe meno efficiente ed efficace nelle sue decisioni. Al fine di scongiurare questa possibilità la Cina è dunque disposta a venire a patti con gli altri membri sacrificando ove possibile il suo principio di sovranità per formulare risoluzioni unanimi che sono simbolo di un organo coeso ed efficiente che non ha bisogno di modifiche né migliorie.

¹⁹⁶

¹⁹⁷ Una richiesta proveniente da India, Giappone, Germania e Brasile prevede l'aggiunta in Consiglio di sei seggi permanenti e quattro non permanenti. Un'altra richiesta, proveniente da alcuni paesi di Europa, Asia e America, tra cui anche l'Italia propone una riforma, anch'essa in senso inclusivo, chiedendo l'aggiunta in Consiglio di dieci seggi non permanenti. Nessuna delle due proposte è stata presa seriamente in considerazione dal Consiglio di Sicurezza

Uno dei più importanti cambiamenti nella politica estera della Cina durante la fase attuale è certamente la sua nuova attitudine verso le operazioni di peacekeeping, legate a doppio filo alla promozione dell'immagine della Cina come grande potenza globale e come attore responsabile nel panorama internazionale.

La riluttanza, seppur residuale, incontrata durante gli anni 90, che ha portato la Cina ad operare diverse distinzioni tra le varie operazioni di peacekeeping scegliendo poi di aderire esclusivamente a quelle che si attenevano strettamente ai principi sanciti dalla Carta delle Nazioni, viene abbandonata in favore di una nuova era di piena partecipazione. L'impegno crescente di Pechino è provato dai dati sui contributi cinesi alle operazioni in termini sia economici che di personale: il budget previsto per il periodo dal 1 Luglio 2016 al 30 giugno 2017 per le 16 operazioni di peacekeeping in corso ammonta a 7874053700 di dollari americani, cifra alla quale la Cina contribuisce fornendo circa il 10% e confermandosi il secondo contributore dopo gli Stati Uniti; al 31 Dicembre 2016 risultano impegnate in forza alle operazioni di Peacekeeping circa 100 mila unità composte tra cui 87 mila unità circa di personale militare osservatore, 12 mila di personale di polizia, 5000 di personale civile internazionale, 11 mila di personale civile locale e 1700 di personale volontario delle Nazioni Unite, cui la Cina contribuisce, nello specifico con 2600 unità circa, 151 di polizia, 31 di esperti militari e 2448 di truppe militari¹⁹⁸, che hanno reso la Cina il maggiore contributore di truppe tra i membri permanenti¹⁹⁹,

¹⁹⁸ <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/>

¹⁹⁹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>

Le ragioni dietro la crescente partecipazione cinese alle PKO sono molteplici e pertengono a sfere diverse della politica estera ed interna della Cina, ma se si dovesse fare una considerazione generale su quali siano stati i fattori che hanno incentivato la revisione del concetto westfaliano di sovranità ed intervento da parte della Cina, si potrebbe affermare che i fattori sono stati l'attenzione verso la costruzione di un sistema internazionale sicuro, stabile ed armonioso²⁰⁰, la tutela e il rafforzamento del ruolo delle Nazioni Unite e della Cina al loro interno, la promozione dell'immagine della Cina come potenza globale ed attore responsabile, la salvaguardia degli interessi nazionali, la creazione di rapporti di fiducia con i paesi che ospitano le missioni di peacekeeping, un rafforzamento della legittimità interna, il perseguimento del suo sviluppo economico e la modernizzazione del suo apparato militare.

Nel 2004 l'ex Premier cinese Hu Jintao ha fatto appello al PLA affinché compia “nuove missioni storiche”, che consistono in “tre compiti ed un ruolo”, così definiti: 1) assicurare al partito²⁰¹ la forza, la stabilità ed il sostegno necessari a consolidare la sua posizione decisionale; 2) fornire garanzie nel campo della sicurezza per tutelare il periodo di opportunità strategiche per lo sviluppo nazionale; 3) assicurare un forte supporto strategico per la tutela degli interessi nazionali; 4) giocare un importante ruolo per salvaguardare la pace mondiale e promuovere lo sviluppo comune. Le missioni di peacekeeping si inseriscono perfettamente nell'ambito delle missioni storiche invocate da Hu Jintao facilitandone l'applicazione da parte dell'esercito.

²⁰⁰CHRISTENSEN, Peer Møller; XING, Li. China's self-perception of its security situation: The Nexus of the internalities and externalities. *Journal of China and International Relations*, 2013, 26.

²⁰¹ Il People's Liberation Army, l'esercito cinese non giura fedeltà alla nazione ma al Partito Comunista

Dal punto di vista interno infatti, la partecipazione alle PKO permette sia di incrementare l'efficienza del PLA davanti a situazioni di emergenza che di migliorare le sue capacità di intervento tempestivo dentro e fuori dai confini cinesi: in particolare, l'esperienza maturata durante le operazioni di PKO ha permesso la creazione di cinque corpi speciali dell'esercito cinese specializzati in soccorso dopo alluvioni ed inondazioni, salvataggio in caso di terremoti, salvataggio in caso di emergenze nucleari, chimiche e biologiche, una forza di aiuto specializzata in trasporti d'emergenza, ed una di supporto alla pace internazionale che comprende personale medico, ingegneri e trasportatori.

Grazie alla straordinaria capacità di apprendimento dei militari cinesi, il loro coinvolgimento in operazioni di peacekeeping ha consentito diversi miglioramenti per le forze di sicurezza cinesi: gli addestramenti condotti insieme agli eserciti di altri paesi hanno permesso alle forze cinesi di interiorizzare esperienze che poi potranno tornare utili nella gestione di eventuali crisi interne o nella modernizzazione dell'apparato militare interno. Nello specifico le forze cinesi hanno potuto apprendere tecniche di reazione efficace ed immediata in caso di ribellioni e sommosse, e metodi di coordinamento delle truppe in caso di emergenze militari. A causa della sua politica internazionale pacifista, la Cina non è mai stata coinvolta in nessun conflitto negli ultimi quaranta anni, e dunque il PLA non ha esperienza nel combattimento, e nonostante le operazioni di peacekeeping non prevedano nessun tipo di combattimento, i reparti che ne fanno parte ricevono comunque un addestramento in tal senso, che ha giovato alla Cina quando si è trovata a dover sedare le rivolte tibetane e quelle della popolazione uiguri nello Xinjiang.

Il dispiego delle forze sul campo in differenti aree geografiche ha anche permesso di acquisire una ottima conoscenza di diversi territori sia dal punto di

vista geografico che logistico: i diversi punti di sbarco, le maggiori linee di comunicazione, i dati meteo, la cultura locale ed il modus operandi delle popolazioni civili e dei loro governi; queste conoscenze possono rivelarsi utili, soprattutto quelle acquisite in territorio africano, per eventuali investimenti infrastrutturali che la Cina promuove nell'ambito della sua politica di reperimento di materie prime. L'impiego del personale nelle missioni permette poi alla Cina di guadagnarsi l'amicizia e la fiducia delle popolazioni locali, che facilitano il raggiungimento di eventuali accordi bilaterali e veicolano l'immagine di un paese amico e non avvezzo allo sfruttamento incontrollato e deleterio delle risorse di quei paesi, alla stregua delle potenze coloniali occidentali.

Ancora, un risvolto positivo del coinvolgimento del People's Liberation Army nelle operazioni di pace è quello che vede la rassicurazione dei paesi vicini, preoccupati dall'aumento delle dimensioni e della forza dell'esercito²⁰²; la Cina, ben consapevole di queste diffidenze, ha saputo gestirle e annullarle dimostrando come le miglitorie siano orientate al solo perseguimento dell'obiettivo della pace internazionale e che non è previsto nessun dispiego di forze a scopo offensivo ed espansivo nella regione.

I leader cinesi hanno inoltre realizzato come, il supporto alle operazioni di pace si traduca nella riduzione dei conflitti e delle tensioni nelle aree più instabili del pianeta e, dunque, nell'impostazione di un ambiente internazionale più equilibrato, che è proprio il requisito fondamentale individuato dall'amministrazione cinese per la prosecuzione dello sviluppo cinese; la Cina

²⁰² Il timore è nel concreto quello di un possibile sviluppo di una futura strategia aggressiva da parte della Cina che, se supportata da un esercito in continua crescita destabilizzerebbe del tutto gli equilibri della regione

ha quindi realizzato che, avendo ormai raggiunto lo status di potenza globale, anche gli interessi legati al suo sviluppo si siano estesi ad un livello globale.

L'impegno internazionale a favore della pace promuove dunque l'immagine dell'esercito cinese come una forza militare potente, disciplinata, moderna, pacifica e professionale, che supporta la proiezione dell'immagine di una Cina come una grande potenza mondiale votata alla pace internazionale, contribuendo all'allontanamento dello spettro della "minaccia dell'ascesa cinese"; la Cina si definisce infatti, un paese "amante della pace" che sente l'esigenza di contribuire ad una politica comune di stabilizzazione del sistema internazionale, a riprova della vocazione pacifica che caratterizza la sua ascesa, ed a vantaggio della sua affermazione a livello globale.

Un primo vantaggio internazionale che deriva in maniera diretta dalla partecipazione alle PKO è il fatto che attraverso queste la Cina possa contribuire al rafforzamento del ruolo delle Nazioni Unite e lavorare contemporaneamente al consolidamento del suo status di potenza globale al loro interno; ai fini della realizzazione del multipolarismo tanto agognato dalla Cina, che permetterebbe l'ingresso in una nuova era fatta di equilibri armonici e pacifici a vantaggio di tutta la popolazione mondiale, l'ONU svolge un ruolo di vitale importanza in quanto mette a disposizione una organizzatissima piattaforma di comunicazione multilaterale, che rappresenta uno dei principali strumenti a disposizione per sostenere lo slittamento del sistema in senso multipolare. Una recente tendenza della Cina, osservata da Stefan Staehle è quella di assumere un atteggiamento difensivo verso il sistema delle Nazioni Unite ogni qualvolta questo venga sfidato o minacciato²⁰³; nel 2005 è stato

²⁰³ STAEHLE, Stefan. *China's Participation in the United Nations Peacekeeping Regime*. 2006. PhD Thesis. George Washington University.

diffuso dal governo cinese un Libro Bianco sulla riforma delle Nazioni Unite nel quale viene chiaramente affermato che il ruolo giocato da queste ultime è indispensabile in quanto rappresentano la più universale ed autorevole tra le Organizzazioni Internazionali intergovernative, e che, alla luce di ciò, sono la miglior sede di promozione di un piano di azione collettiva che permetta di affrontare le sfide e le minacce che il nuovo millennio pone davanti alla comunità degli stati; secondo la Cina le Nazioni Unite dovrebbero quindi continuare ad essere il più importante veicolo mondiale di mantenimento della pace ed il precursore della promozione dello sviluppo cinese²⁰⁴. La Cina segnando quindi una chiara evoluzione del concetto di sovranità e del principio di non intervento promossi fino agli anni 90, oltre ad una straordinaria nuova flessibilità rispetto all'uso della forza come mezzo necessario all'interno delle operazioni promosse sotto il Capitolo VII della Carta delle Nazioni. La posizione cinese è inoltre in netto contrasto con quella del resto delle potenze occidentali, il cui contributo alle operazioni di peacekeeping è in netto declino, soprattutto nel continente africano, in parte a causa del ridotto interesse che queste hanno oramai in quell'area geografica; al contrario la Cina considera l'Africa un partner strategico, soprattutto alla luce della sua necessità di materie prime.

Secondariamente, la partecipazione alle operazioni di pace è un ottimo strumento per valorizzare il ruolo della Cina come potenza globale ed attore responsabile nel sistema internazionale; all'inizio della sua esperienza come membro permanente nel Consiglio di Sicurezza la Cina ha ricevuto diverse accuse di free riding, in seguito alla constatazione di un suo ruolo di fatto

²⁰⁴ "Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reforms", 06/07/2005

inattivo rispetto alle iniziative di pace internazionale promosse dalle Nazioni Unite durante la Guerra Fredda²⁰⁵: secondo alcuni studiosi occidentali infatti, la Cina godeva del suo status di membro permanente delle Nazioni Unite senza però assumersi nessuna delle responsabilità che questo ruolo comportava. La nuova immagine cinese invece vuole trasmettere come la permanenza nel Consiglio di Sicurezza ha permesso alla Cina di socializzare con le altre potenze.

3.6.4.1 Il limite della Cina: La Responsibility to Protect:

considerate come il più importante sviluppo in materia di diritti umani dopo la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, la Responsibility to Protect (R2P) rappresenta un impegno delle Nazioni Unite contro ogni forma di violenza e persecuzione. La sua evoluzione inizia con una serie di riflessioni maturate sul dubbio di non aver fatto abbastanza, o non aver avuto abbastanza strumenti o poteri per fermare crimini di guerra e contro l'umanità come il genocidio in Rwanda o il massacro di Srebrenica²⁰⁶; questi dubbi e riflessioni danno vita alla Commissione Internazionale sull'Intervento e la Sovranità Statale (ICISS) promossa dal Governo Canadese nel 2001, la quale redige un report intitolato *The Responsibility to Protect*, indagando sull'esistenza di un "diritto di intervento umanitario" e sul se e quando sia lecito per gli stati intervenire militarmente contro altri stati al fine di fermare o prevenire violenze

²⁰⁵ KIM, Samuel S. China's international organizational behaviour. *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, 1994, 401-434.

²⁰⁶ ANNAN, Kofi Atta. *We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century*. United Nations Pubns, 2000.

sulla popolazione civile, sotto quale autorità e con quali modalità²⁰⁷. La tesi sostenuta da tutti i relatori che partecipano alla redazione del documento è che gli stati sovrani abbiano la responsabilità di tutelare le proprie popolazioni civili da genocidi, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, e che questa responsabilità debba estendersi in capo alla comunità internazionale qualora ci siano stati che per impossibilità o propria volontà falliscano nell'assicurare questa protezione nei confronti delle loro popolazioni. Fondamentalmente la R2P interviene in deroga al principio di non intervento in caso di fallimenti statali nella difesa dei diritti umani.

L'autorità preposta all'autorizzazione di interventi dettati dalla Responsibility to Protect viene individuata nel Consiglio delle Nazioni Unite i cui membri permanenti dovrebbero impegnarsi al non usare il proprio diritto di veto per ostacolare l'intervento militare a scopi umanitari.

Il documento del World Summit del 2005²⁰⁸ fissa la formula della dottrina della R2P con alcune modifiche rispetto a quella proposta dalla ICISS, nel 2006, con la Risoluzione 1674 il Consiglio di Sicurezza approva, dopo averla riaffermata, la dottrina all'unanimità.

Nel 2009 Ban Ki Moon elabora un documento intitolato "Implementing the Responsibility to Protect" nel quale identifica e codifica i tre pilastri della dottrina²⁰⁹, rispettivamente: 1) la responsabilità fondamentale degli stati di proteggere le proprie popolazioni da genocidi, crimini di guerra, pulizie etniche ed altri crimini contro l'umanità, la responsabilità si estende anche alla

²⁰⁷ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION; STATE SOVEREIGNTY; INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE (CANADA). *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Idr, 2001.

²⁰⁸ ASSEMBLY, UN General. World summit outcome. *Sixtieth session*, 2005.

²⁰⁹ KI-MOON, Ban. Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General. *UN document A/63/677, January, 2009*, 12: 22.

prevenzione dell'istigazione a commettere questi crimini. 2) l'impegno della comunità internazionale ad aiutare gli stati a conformarsi a questi doveri che comprende, la cooperazione tra Stati Membri ed Organizzazioni Regionali e sub-regionali, settore privato e società civile; 3) la responsabilità degli stati membri di rispondere collettivamente in maniera adeguata quando uno stato fallisce nella sua responsabilità, attraverso l'uso di qualunque mezzo a disposizione delle Nazioni Unite; l'azione tempestiva porta però il beneficio di poter agire con strumenti diplomatici invece che attraverso l'uso della forza.

La Cina saluta nel 2005 la dottrina della R2P con entusiasmo, ne riconferma la legittimità nel suo Position Paper del 2005 affermando che quando c'è una grossa crisi umanitaria in corso è legittimo il dovere della comunità internazionale di alleviarla e disinnescarla²¹⁰, per poi votare affermativamente la Risoluzione 1674 che fissa il concetto della R2P. Questo iniziale consenso è probabilmente dovuto al fatto che la Cina creda che, come ogni nuova norma di diritto internazionale, il tempo richiesto per passare da semplice idea a principio operativo sia molto lungo permetta quindi di sottoporla a svariate modifiche prima di giungere alla sua versione definitiva. Sfortunatamente per la Cina, la R2P si sviluppa con una velocità straordinaria, passando da ipotesi a principio fondamentale in neanche quattro anni. Dopo l'entusiasmo iniziale la Cina inizia a realizzare quali siano, veramente, le implicazioni dell'imposizione della Responsibility to Protect per i suoi principi cardine: è allora che inizia una strenua opposizione all'implementazione della dottrina.

²¹⁰ Permanent Mission of the People's Republic of China to The UN: Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reforms. 7 Giugno 2005

In primo luogo comincia a distanziarsene attraverso le dichiarazioni ufficiali, sostenendo ad esempio che dovrebbe essere riconosciuto e rispettato il ruolo dei singoli governi nella protezione delle proprie popolazioni civili²¹¹ e che, in ogni caso, l'intervento esterno da parte della comunità internazionale debba essere subordinato al consenso dei governi nazionali nel pieno rispetto della loro sovranità ed integrità territoriale²¹², e che il Consiglio dovrebbe astenersi dall'invocare il concetto della Responsibility to Protect dato che persistono ancora versioni differenti in base alla sua applicazione e che l'Assemblea generale sta ancora esplorando ed arricchendo il concetto²¹³; posizione poi ripresa nel 2009 quando l'ambasciatore cinese presso le Nazioni Unite dichiara che, sussistendo ancora diversi punti di vista in merito alla questione, la R2P rimane solo un "concetto" e non costituisce in nessun modo "una regola del diritto internazionale"²¹⁴ nel 2015 agli Informal Interactive Dialogue sulla R2P la Cina sostiene che la necessità primaria sia quella di rispettare la leadership nazionale²¹⁵, la comunità internazionale può fornire aiuto ed assistenza ma sempre in ossequio dei principi della Carta delle Nazioni Unite che impongono il rispetto della sovranità nazionale, aggiungendo inoltre che il Consiglio debba attenersi strettamente alla versione del documento del 2005 che identifica quattro soli tipi di crimine, rispettivamente genocidio, pulizia etnica, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, pertanto nessuno

²¹¹Statement by the Chinese Delegation at the Security Council Open Debate on "Protection of Civilians in Armed Conflict", 22 June 2007

²¹² *Ibidem*

²¹³ *Ibidem*

²¹⁴ Statement by Ambassador Liu Zhenmin At the Plenary session of the General Assembly on the Question of "Responsibility to Protect" July 24, 2009

²¹⁵ Statement of the People's Republic of China – Informal Interactive Dialogue on R2P, 8 September 2015

può espandere arbitrariamente il concetto in maniera inclusiva²¹⁶, da ultimo, quando il Consiglio decide di adottare azioni preventive la priorità dovrebbe essere data a mezzi pacifici e non coercitivi²¹⁷.

Nel merito dei tre pilastri della R2P quello rispetto al quale la Cina riscontra le maggiori difficoltà risulta essere il terzo in quanto il primo ed il secondo incontrano la sua collaborazione alla luce dei recenti sviluppi nell'ambito della diplomazia preventiva. Il timore sviluppato dalla Cina è che probabilmente che la R2P possa diventare uno strumento grazie al quale l'occidente possa giustificare l'intervento militare nelle nazioni in via di sviluppo.

3.6.4.2. 2007, il primo veto con la Russia

Il 10 Gennaio 2007 la Cina riutilizza il suo potere di veto dopo quasi 20 anni per bloccare una bozza di risoluzione proposta da Stati Uniti e Regno Unito che aveva lo scopo di esercitare pressioni sulla giunta militare del Myanmar per il rilascio dei prigionieri politici tra i quali vi era il Premio Nobel per la pace Aung San Suu Kyi, per l'avvio di una transizione verso un processo di democratizzazione del paese, per fermare gli episodi di violenza nei confronti dei civili appartenenti alle minoranze etniche, e per interrompere la pratica di sfruttamento del lavoro.

Il motivo del rifiuto cinese secondo le parole del delegato è da rinvenirsi in un vizio di competenza: dopo aver espresso la sincera speranza che il Myanmar possa presto godere di uno sviluppo economico, Wang Guangya

²¹⁶ *Ibidem*

²¹⁷ *Ibidem*

afferma infatti che la Cina si trova costretta ad esprimere il proprio diniego poiché ritiene che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non sia la sede più adatta, ma sia anzi la meno adatta, a discutere i problemi del Myanmar. La questione birmana è infatti, secondo la delegazione cinese, un problema riguardante la sfera interna di uno stato sovrano, che in nessun modo costituisce un pericolo o una minaccia per la pace e la stabilità internazionali, oltretutto neanche i Paesi limitrofi ritengono di sentirsi minacciati, ed in ragione di questo le Nazioni Unite non possono assolutamente interferire, poiché si troverebbero in aperta violazione del loro stesso Statuto²¹⁸. La Russia si limita ad osservare come i problemi citati nella proposta di risoluzione siano già oggetto di analisi da parte di altri organi delle Nazioni Unite come il Terzo Comitato dell'Assemblea Generale, il Consiglio per i Diritti Umani, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e l'Organizzazione Mondiale della Sanità e, dunque la loro discussione anche nel Consiglio di Sicurezza creerebbe controproducente e creerebbe solo confusione nella divisione del lavoro organizzativo.

Già fin dalle prime discussioni sulla messa in agenda della questione Birmana la Cina mostra la sua opposizione, adducendo due ordini di motivi: il primo riguarda l'illogicità di considerare l'epidemia di AIDS, il traffico di droga e il problema dei rifugiati come minacce alla pace, dacché sono e rimangono problemi interni che non valicano i confini Birmani e non intaccano la stabilità della regione e dei paesi limitrofi, aggiungendo che, volendo dare per corretto questo ragionamento bisognerebbe aggiungere all'agenda del Consiglio tutti i numerosi paesi al mondo afflitti da questo tipo di problemi. La

²¹⁸ S/PV 5619 del 12 Gennaio 2007

seconda motivazione concerne invece il ruolo della comunità internazionale, che dovrebbe essere quello di incoraggiare il Myanmar ad avvicinarsi alle pratiche democratiche e non minacciarlo o pressarlo.

Le vere motivazioni che soggiacciono a questo veto paiono però essere ben diverse da quelle espresse in sede di discussione delle risoluzioni; la prima sarebbe riconducibile agli interessi materiali della Cina, che non solo vede nella Birmania un importante risorsa di gas naturale le cui riserve ammontano alle stesse detenute dalla Cina, ma anche un possibile sito per l'installazione di un oleodotto che consentirebbe il trasporto del petrolio dal Medio Oriente²¹⁹ alla Cina evitando lo Stretto di Malacca, spesso teatro di episodi di pirateria; la seconda sarebbe invece di natura strategica in quanto il Myanmar rappresenta una zona cuscinetto che separa il SudOvest della Cina dalle zone poste sotto il controllo o l'influenza di Stati Uniti ed India; la terza motivazione è invece rinvenibile in uno dei principi fondamentali della politica cinese nelle Nazioni Unite, ovvero quello del non intervento in questioni riguardanti la sovranità statale: la Cina cerca infatti proteggere se stessa evitando di creare un precedente che potrebbe essere utilizzato qualora divenisse oggetto di critiche da parte della comunità internazionale per l'eccesso di autorità con cui gestisce la sua situazione interna.

²¹⁹ La Cina ha investito attraverso la China National Petroleum Corporation 1.5 miliardi di dollari nella costruzione di un gasdotto e 1.4 miliardi di dollari per la costruzione di un oleodotto entrambi situati in Myanmar ed entrati in funzione rispettivamente nel 2013 e nel 2014.

3.6.4.3 2008, lo Zimbabwe:

per la seconda volta Cina e Russia pongono un veto congiunto, in merito alla proposta di Risoluzione promossa da Stati Uniti e Regno Unito che dovrebbe condannare l'amministrazione zimbabwiana per le violenze perpetrate contro i gruppi all'opposizione dopo le elezioni del Marzo 2008, ed imporre una serie di sanzioni tra cui l'embargo di armi, restrizioni economiche e di viaggio per il presidente Robert Mugabe e tredici dei suoi più stretti collaboratori, impostosi alla fine degli anni 80 con un governo di stampo marxista-leninista.

La proposta di sanzionare il regime di Mugabe, al potere dal 1987, arriva in seguito alle elezioni tenutesi nel 2008 in Zimbabwe, a seguito delle quali l'unico candidato, Mugabe, viene rieletto dopo aver costretto, con violenze e minacce, il candidato rivale Morgan Tsvangirai a ritirarsi dalla competizione elettorale; più di cento civili appartenenti all'opposizione prima, durante e dopo le elezioni vengono uccisi durante la repressione ad opera del governo.

La Cina si oppone all'imposizione delle sanzioni appellandosi alla contrarietà di diversi paesi africani in merito a queste ed invitando il Consiglio a prendere in considerazione il loro punto di vista; l'ambasciatore cinese presso le Nazioni Unite continua poi ricordando ai presenti quale sia sempre stata la posizione della Cina in merito alle sanzioni e quanto invece siano più efficienti il dialogo e la mediazione tra le parti coinvolte nel processo politico zimbabwano; sottolinea inoltre che le tensioni interne sono materia interamente di competenza dello Zimbabwe e non del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni

Unite²²⁰ osservando poi come gli sforzi di mediazione ad opera della Southern African Development Community stiano proseguendo in maniera autonoma e non necessitino dell'interferenza del Consiglio che, invece dovrebbe rispettare il ruolo che i paesi africani hanno deciso di assumersi ed astenersi dall'imposizione di pressioni esterne che vanificherebbero i risultati raggiunti dalla SADC.

Al contrario di quanto accaduto in occasione del veto congiunto alla Risoluzione sulla questione in Myanmar, la Russia interviene su questa materia in maniera molto più incisiva dichiarando che il Consiglio non può in alcun modo cercare di interferire negli affari interni di uno stato elevandoli al rango di minacce alla pace ed alla sicurezza internazionali. Sostiene inoltre che il dialogo tra le parti coinvolte nelle tensioni in Zimbabwe sia già cominciato e che, la sola buona volontà dimostrata da queste sia già sufficiente a ritenere ingiustificata qualunque azione del Consiglio, la cui interferenza esterna produrrebbe solo effetti deleteri.

Anche in questo caso la posizione della Cina è ascrivibile a delle dinamiche non emerse in sede di discussione della Risoluzione: la Cina e lo Zimbabwe sono infatti legati da un'amicizia²²¹ che risale alla fine degli anni 70 quando dopo il rifiuto di finanziamento da parte dell'Unione Sovietica, Mugabe cerca l'aiuto di Pechino, che prontamente, in qualità del suo ruolo di partner dei paesi del Terzo Mondo lo aiuta a conquistare l'indipendenza dello Zimbabwe dalla Rhodesia. Il giorno stesso della dichiarazione di indipendenza lo Zimbabwe riconosce la PRC come unica Cina ed inaugura una serie di relazioni

²²⁰ S/PV 5933 del 11 Luglio 2008

²²¹ ZHANG, Chun. *China-Zimbabwe Relations: A Model of China-Africa Relations?*. 2014.

economiche²²²; tanto che nel 2010 la Cina ha investito dieci miliardi di dollari per lo sviluppo dell'economia zimbabwana. Robert Mugabe non ha eistato a difendere e giustificare le azioni del governo cinese dopo i fatti di Tienanmen ed a sua volta la Cina ha più volte dichiarato quanto profonda sia l'amicizia che lega i due paesi.

La motivazione del veto congiunto può invece essere spiegata attraverso il volume degli affari tra Mosca, Pechino ed Harare, legato alla vendita delle armi²²³: l'embargo sulle armi contenuto nella bozza di risoluzione avrebbe infatti danneggiato economicamente i due membri permanenti che sono tra i maggiori esportatori di armi in Zimbabwe.

Il fatto che i due veti arrivino così ravvicinati non solo l'uno all'altro ma anche rispetto ai Giochi Olimpici che si sono svolti a Pechino nell'Agosto del 2008 e che hanno tenuto la Cina sotto l'occhio del mondo intero, dimostra quanto la Cina sia intransigente rispetto al rifiuto dell'interferenza negli affari interni degli Stati, e dimostra inoltre quanto questa sia disposta a rischiare in termini di immagine globale pur di tutelare il principio della sovranità territoriale.

²²² Lo Zimbabwe possiede la terza riserva di platino al mondo dopo Russia e SudAfrica, materiale utilissimo alla Cina per la costruzione di celle a combustibile.

²²³ Solo nel 2008 la Cina ha inviato un carico di 70 tonnellate di armi verso lo Zimbabwe, poi intercettato e bloccato nel porto Sudafricano

3.6.5 La questione siriana

Così come la crisi libica, anche quella Siriana inizia nel più ampio contesto delle Primavere Arabe, quando il governo centrale di Bashar al-Assad reprime nel sangue le proteste spontanee organizzate dai civili contro la dittatura monopartitica guidata dal partito Ba'th di Assad; uno dei fattori che aggravano la situazione è rappresentato dalla nascita del sedicente Stato Islamico da una costola di Al Nusra, un gruppo del fronte di opposizione siriano, che risulta quindi infiltrato da organizzazioni terroristiche e complica qualunque tentativo di mediazione internazionale tra governo e ribelli.

3.6.5.1 Il primo veto:

il 4 ottobre del 2011 la Cina insieme alla Russia pone il veto su una bozza di risoluzione che condanna le gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani in Siria, illustra delle opzioni da prendere in considerazione contro il governo del presidente Bashar al-Assad qualora la situazione in atto prosegua, compresa l'applicazione dell'articolo della Carta delle Nazioni Unite che permette al Consiglio l'imposizione di sanzioni; nel testo della proposta sono presenti anche ordini di immediata cessazione di tutte le violenze, la richiesta di rifiuto degli estremismi da entrambe le parti ed il rammarico per l'uccisione di migliaia di persone compresi donne e bambini. La risoluzione avrebbe richiesto alle autorità siriane di interrompere l'uso della forza contro i civili, di permettere la libertà di espressione e di assemblea e di rilasciare tutti i prigionieri politici e i dimostratori. Qualora le richieste non venissero

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

soddisfatte il Consiglio si riserverebbe la possibilità di vagliare le opzioni a sua disposizione, incluse le misure sopracitate di cui all'Articolo 41.

La Cina giustifica il suo veto sostenendo che, nonostante la grande preoccupazione destata dalle violenze in Siria, l'appello alle parti coinvolte affinché interrompano lo spargimento di sangue giungendo ad un accordo e ad una serie di riforme, la posizione cinese rispetto all'intervento in paesi sovrani rimane la medesima²²⁴, e per questo la Cina non può che rigettare qualunque azione che, seppur volta al raggiungimento della pace, non tenga conto dell'assoluta inviolabilità della sovranità e dell'integrità territoriale siriana. Ribadendo inoltre l'inefficacia delle sanzioni la delegazione non può che esprimere un voto contrario. Li Baodong aggiunge anche che la Cina ha sostenuto una proposta risoluzione alternativa²²⁵ contenente un piano d'azione che rispetta i principi sopracitati ed incoraggia il dialogo tra le parti coinvolte nella crisi siriana che però è stata rigettata.

3.6.5.2 Il secondo veto:

Il 4 Febbraio del 2012 la Cina, sempre insieme alla Russia, rigetta una proposta di Risoluzione che contiene una serie di richieste a tutte le parti coinvolte tra cui: l'immediata cessazione di tutte le violenze e la protezione della popolazione civile, la liberazione di tutte le persone detenute arbitrariamente, il ritiro delle forze armate dalle città, e la garanzia del diritto di manifestare pacificamente; è presente anche una speciale richiesta di

²²⁴ S/PV 6627 del 4 ottobre 2011

²²⁵ Presentata dalla Federazione Russa

intraprendere un percorso politico che includa tutte le parti siriane²²⁶ e che si svolga in un ambiente non violento al fine di poter andare incontro alle aspirazioni e rivendicazione della popolazione siriana.

La Cina respinge con fermezza la proposta²²⁷ e, sebbene continui ad essere affranta per la popolazione siriana e sia grata alla Lega Araba ed ai suoi sforzi di ripristinare la stabilità in Siria, dichiara di essere costretta a votare negativamente poiché la sovranità l'integrità territoriale e l'indipendenza del paese devono essere rispettate, così come i principi e gli obiettivi della Carta delle Nazioni , che vengono citati a supporto della necessità di promuovere il dialogo politico nella risoluzione delle dispute. Viene rimarcata l'attivo coinvolgimento nella stesura della bozza che però purtroppo non ha prodotto i risultati sperati, conducendo la delegazione cinese verso la scelta obbligata del veto, e viene anche sottolineata l'inutilità di effettuare pressioni su una bozza che non riuscendo a mettere d'accordo tutti i membri del Consiglio creerebbe solo ulteriori fratture che non sarebbero d'aiuto nella soluzione della questione siriana.

Nel Marzo 2012 il Consiglio di Sicurezza approva all'unanimità una dichiarazione di supporto all'invio di Kofi Annan in Siria in veste di inviato speciale congiunto di Lega Araba e Nazioni Unite²²⁸ cui viene conferito il compito di cercare di porre fine alle violenze in Siria, attraverso la consegna alle autorità siriane di un piano di pace composto da sei punti: 1)l'impegno alla

²²⁶ Questo emendamento è probabilmente stato interpretato dalla Cina come una circonlocuzione che cela in realtà il tentativo di un cambio di regime, che a solo un anno dal disastro libico la Cina trova impossibile da appoggiare.

²²⁷ S/PV 6711 del 4 Febbraio 2012

²²⁸ S/PV 6736 del 21 Marzo 2012

collaborazione con l'inviato speciale al fine di formare una coalizione siriana inclusiva che sia in grado di rispondere alle esigenze manifestate dalla popolazione civile, a tal proposito l'impegno deve tradursi nella nomina di un interlocutore che medierà con l'Inviato ed al quale vengono conferiti pieni poteri decisionali dal governo siriano; 2) l'impegno ad interrompere gli scontri e giungere ad una tempestiva cessazione di tutte le violenze, sotto la supervisione delle Nazioni Unite, al fine di proteggere i civili; 3) la disposizione tempestiva di aiuti umanitari a tutte le aree colpite dagli scontri, e come ulteriore passo successivo, l'accettazione ed attuazione di una pausa umanitaria quotidiana, il cui orario e meccanismo devono essere decisi in modo efficiente anche a livello locale; 4) l'intensificazione della velocità del processo di rilascio delle persone detenute arbitrariamente, soprattutto quelle appartenenti a categorie protette e quelle coinvolte in manifestazioni pacifiche, la consegna, senza ulteriori ritardi, di una lista comprendente tutti i luoghi in cui le persone sono detenute, l'organizzazione immediata dell'accesso a queste strutture e l'impostazione di un sistema di risposta alle domande di informazioni su detenzione e rilascio dei prigionieri; 5) l'istituzione della libertà di movimento in tutto il paese per tutti i giornalisti ed il rilascio a questi di visti non discriminatori 6) il rispetto della libertà di associazione e manifestazione pacifica per tutta la popolazione.

Dopo avere approvato il piano di Kofi Annan ed avergli conferito piena autorità, il Consiglio di Sicurezza decide, nell'Aprile del 2012, di approvare all'unanimità una Risoluzione proposta dalla Federazione Russa che istituisce una Missione di Supervisione in Siria (UNSMIS)²²⁹ al fine di monitorare

²²⁹ S/RES/2043 (2012)

l'implementazione, da parte delle forze siriane, del piano di pace proposto da Nazioni Unite e Lega Araba. Il contingente è formato da 300 osservatori militari disarmati, una componente civile ed alcuni mezzi di trasporto aereo. La Cina accoglie positivamente, attraverso le parole di Li Baodong, l'approvazione della Risoluzione, alla cui stesura ha partecipato attivamente, dichiarando inoltre che la sua attenzione durante i lavori di preparazione è sempre stata orientata al supporto della sovranità, indipendenza ed integrità territoriale della Siria ed al pieno rispetto della volontà della sua popolazione. L'impegno è sempre stato profuso verso il dialogo pacifico, finalizzato al raggiungimento di un accordo pacifico, equo e giusto; a tal fine la preziosa offerta di aiuto da parte di Kofi Annan è stata la migliore soluzione possibile ed ha permesso numerosi ed importanti progressi. Si fa appello a tutte le parti coinvolte, siriane e di opposizione, a cooperare pienamente in modo da consentire la creazione delle condizioni necessarie alla formazione un forza politica inclusiva esclusivamente siriana. La missione appena istituita si rende necessaria al fine di assicurare la piena implementazione del piano di Annan e la Cina spera che l'operato di questa si concretizzi in pieno rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale della Siria, così come da mandato conferito dal Consiglio di Sicurezza.

3.6.5.3 Il terzo veto:

il 19 Luglio 2012 Cina e Russia bloccano inaspettatamente una proposta di risoluzione che prevede l'estensione, per ulteriori 45 giorni, del mandato UNSMIS la cui scadenza è prevista per il giorno successivo alla votazione; oltre all'ampliamento della missione, la bozza contiene anche la richiesta di prove tangibili sull'applicazione delle richieste²³⁰ pervenute con le precedenti Risoluzioni che, se non fornite entro 10 giorni dall'adozione della Risoluzione, possono produrre un'azione del Consiglio in base al Capitolo VII dello Statuto. Il veto arriva senza dubbio inaspettato poiché, si ricorda, la missione UNSMIS era stata proposta proprio dalla Federazione Russa ed appoggiata dalla Cina, che però ora dichiara di non poter più appoggiare il mandato nonostante il ruolo essenziale svolto dall'UNSMIS e nonostante il supporto alla richiesta del Segretario Generale di estenderne il mandato e circoscriverne meglio il ruolo. Quello che viene rigettato non è dunque il mandato in se, ma la sproporzione nel contenuto del testo nella parte che prevede l'esercizio di pressioni esterne su una sola delle parti coinvolte nella crisi (il governo in questo caso) che, secondo la delegazione cinese, produrrebbe un allontanamento dal percorso di compromesso politico ipotizzato e minerebbe la stabilità della regione. Li Baodong ricorda che la Cina non ha nessun interesse in Siria ,al contrario di altre nazioni che siedono nel consiglio e che hanno cercato di interferire negli affari politici interni al fine di accomodare gli accordi secondo una logica ad

²³⁰ Con le precedenti Risoluzioni si chiede al governo siriano di ritirare la concentrazione di forze dai centri abitati ed interrompere l'utilizzo di artiglieria pesante al loro interno

essi conveniente, non ci si può quindi esimere dal chiedersi quanto questi paesi abbiano davvero a cuore le sorti della popolazione siriana²³¹.

3.6.5.4 Il quarto veto:

Il 22 Maggio del 2014 viene messa al voto, e rigettata una Risoluzione che avrebbe riferito alla Corte Penale Internazionale la situazione della Siria, ormai devastata dalla guerra civile in atto da tre anni; in maniera più specifica lo scopo della proposta è conferire alla Corte pieno mandato di investigazione sui crimini commessi dalla crisi siriana che ha causato oltre 100 mila morti, milioni di rifugiati e causato violazioni dei diritti umani in tutto il paese. La Cina, pur essendo perfettamente conscia dei crimini perpetrati e pur ripudiando ogni forma di violenza commessa contro la popolazione civile durante i tre anni di conflitto, si trova ad avere seri dubbi riguardo la risoluzione²³² che le viene proposta perché, a suo avviso, ogni azione intrapresa allo scopo di riferire qualche situazione alla Corte dovrebbe basarsi sugli assiomi della sovranità giudiziaria degli stati e del principio della complementarità²³³, aggiungendo poi che la Cina è sempre stata diffidente rispetto alla possibilità dei rimandi alla CPI. La comunità dovrebbe poi, secondo Li, rimanere paziente anche qualora gli sforzi di trovare una soluzione ai conflitti vengano vanificati; l'unico aspetto sul quale insistere è, secondo la delegazione cinese il raggiungimento di un

²³¹ S/PV 6810 del 19 luglio 2012

²³² S/PV. 7180 del 22 Maggio 2014

²³³ Lo Statuto di Roma della CPI è fondato sul principio di complementarità: la CPI può intervenire esclusivamente quando gli Stati non vogliono o siano incapaci di investigare ed istituire azioni penali autonomamente. La base concettuale di tale principio è che tali crimini debbano essere affrontati quando possibile a livello nazionale, con la CPI ad agire come catalizzatore, come guardiano o ultima risorsa.

accordo sul cessate il fuoco e il tempestivo inizio di un terzo round di negoziati; forzare la procedura di rimando alla Corte non aumenterebbe certamente la costruzione della fiducia né faciliterebbe la ripresa dei negoziati.

3.6.5.5. L'ultimo veto:

Il 5 dicembre 2016 Cina, Russia e Venezuela respingono una risoluzione che richiede un cessate il fuoco di sette giorni ad Aleppo per permettere l'accesso in città degli aiuti umanitari ed il raggiungimento delle persone intrappolate nelle rovine; oltre agli aiuti il testo proposto contiene anche la possibilità di prevedere, con regolarità altri cessate il fuoco, ed altre richieste di accesso ai civili al fine di portare loro aiuti umanitari, al tal fine tutte le fazioni coinvolte nel conflitto dovrebbero permettere l'accesso alle zone colpite agli operatori delle Nazioni Unite; la cessazione delle ostilità sarebbe stata estesa a tutto il territorio siriano con eccezione delle zone nelle quali si svolgevano operazioni di attacco contro gruppi giudicati terroristi.

La Cina in questa occasione giustifica il suo voto dichiarando che, sebbene le intenzioni dei promotori della risoluzione fossero encomiabili, il Consiglio dovrebbe esprimersi con una sola voce che presuppone dunque il consenso dei suoi membri permanenti che in questo caso è venuto meno: una Risoluzione adottata da un Consiglio di Sicurezza produrrebbe secondo la Cina più danni che benefici.

Quali sono state dunque, le riflessioni che hanno spinto la Cina a porre il veto su cinque Risoluzioni nel corso di cinque anni?

I fattori da prendere in considerazione per avere un quadro chiaro sul calcolo dei costi e dei benefici adottato dalla Cina sono chiaramente molteplici, ma appare subito evidente come questi voti negativi siano una diretta conseguenza dell'astensione sulla Risoluzione 1973²³⁴ e degli effetti che questa ha prodotto: un'altra scelta di questo tipo comporterebbe solo ulteriori accuse di debolezza nei confronti dell'occidente in quanto i ribelli in caso di vittoria ringrazierebbero certamente solo i paesi occidentali per il reale supporto logistico e militare, mentre si continuerebbe a guardare alla Cina come un paese che supporta regimi antidemocratici.

Il fatto che supportare le risoluzioni in questione non comporterebbe nessun tipo di vantaggio immediato è già un'ottima ragione per propendere per il veto, che non imponendo alla Cina nessun costo in termini di immagine, sia a livello internazionale che nazionale, è dunque la scelta più saggia.

La Cina calcola attentamente i costi ed i benefici di un'eventuale astensione sulla questione siriana, e giunge alla conclusione che i suoi interessi finanziari in Siria sono irrilevanti ed il numero di cittadini ubicati in Siria non supera il migliaio; i legami economici tra i due paesi si aggirano infatti sui 4 miliardi di dollari e sono prevalentemente legati all'industria del petrolio ed alla vendita di materiale per le telecomunicazioni, macchinari pesanti ed altre forniture per l'industria; dopo l'embargo del petrolio imposto dall'Unione Europea nel 2011, la Cina ha preso il posto di quest'ultima negli scambi con la Siria; la China National Petroleum Corporation detiene una parte delle quote delle due maggiori compagnie petrolifere siriane ed ha siglato con queste un accordo che prevede la fornitura di petrolio in cambio della fornitura di

²³⁴ SUN, Yun. Syria: what China has learned from its Libya experience. 2012.

assistenza nel settore ricerca e sviluppo. La Cina è coinvolta anche nella vendita di armi alla Siria, tanto che le armi usate durante la repressione delle prime rivolte della Primavera Araba provenivano per il 30% dalla Cina e per il 50% dalla Russia. Quanto agli interessi strategici, contrariamente a quanto successo per la Libia, la Cina decide che il modo migliore per tutelarli sia quello di utilizzare una strategia di accomodamento sia nei confronti del regime di Assad che verso i suoi oppositori, in modo da garantirsi l'appoggio di qualunque fazione vinca la guerra civile: infatti se da un lato usa il proprio potere di veto per proteggere il governo siriano da attacchi militari, dall'altro invita le opposizioni siriane ad un incontro col suo Vice Ministro agli Esteri.²³⁵

Sul versante interno la scelta del veto ha contribuito invece al rafforzamento della legittimità del governo, soprattutto agli occhi dell'ala conservatrice e nazionalista che chiede alla Cina una linea d'azione più attiva nell'avversare le politiche occidentali e nell'offrire una leadership ai paesi in via di sviluppo.

Certamente si può notare come in tutte le dichiarazioni rilasciate dalla delegazione cinese in sede di votazione siano sempre chiari e puntuali i rimandi al rispetto sia della sovranità e dell'integrità territoriale della Siria che del principio della Carta delle Nazioni sulla non interferenza negli affari interni degli stati. Quindi si può guardare a questi veti come ad un tentativo di mostrare alla comunità internazionale il suo attaccamento a questi principi e la l'intransigenza in merito ad essi; non solo la Cina dimostra di credere ancora fermamente nel nocciolo duro della strategia che l'ha accompagnata fin dai suoi

²³⁵ A neanche 24 ore dal veto alla Risoluzione del 4 Febbraio la Cina invita a Pechino Il Syrian National Committee for Democratic Change per incontrare Zhai Jun, il Vice Ministro agli affari Esteri con delega che si occupa di Africa ed Asia Occidentale

primi passi nelle Nazioni Unite, ma ora palesa anche l'intenzione di tutelarli all'interno del Consiglio con qualunque mezzo, poiché fermamente convinta che solo attraverso questi si possa giungere ad accordi di pace equi, stabili e duraturi. La Libia non è stata che una breve parentesi di debolezza, un'eccezione che conferma la regola che la Cina non è disposta a sostenere una Responsibility to Protect nel nome della quale la comunità internazionale si attribuisce il diritto di cambiare regimi a suo avviso perfettamente legittimi all'interno di stati sovrani.

Essendo stata dettata da un accurato calcolo utilitaristico, la scelta del veto ha comportato per la Cina una serie di vantaggi che superano nettamente gli svantaggi.

Ha sicuramente pagato in termini di vantaggi strategici la scelta di affiancarsi sempre alla Russia, vero stakeholder nella questione siriana, salvandola così dall'isolamento internazionale che sarebbe derivato dall'esercizio dell'unico veto nel Consiglio e mostrando al contempo un fronte compatto sino-russo più difficile da corrompere. La Russia ha in Siria interessi ben più radicati di quelli cinesi²³⁶, ed ora si trova in una posizione di debito verso la Cina che l'ha aiutata a tutelarli.

²³⁶Dal punto di vista economico la Russia ha investito in Siria nei settori delle infrastrutture, dell'energia e dell'industria. La Siria è anche uno degli alleati della Russia in Medio Oriente e fa parte dal punto di vista geopolitico, insieme all'Iran, della regione prossima all'area geografica che la Russia considera come sua sfera di sicurezza rispetto a quanto non lo sia magari la Libia, sulla quale infatti la Russia ha deciso di non schierarsi così apertamente. La presenza russa nell'Asia Occidentale e nel Mar Mediterraneo è permessa da un accordo col governo siriano, che prevede che la base navale di Tartus, situata nell'omonima città siriana, venga utilizzata e gestita dall'esercito russo, accordo che permette alla Russia di avere sulla regione gli stessi vantaggi geopolitici degli Stati Uniti. Il Regime di Assad svolge anche la funzione di argine al fenomeno del radicalismo sunnita, un problema che insidia Mosca sin dagli anni 90, inoltre essendo tutta la politica estera Russa, al contrario di quella cinese, finalizzata all'ostentazione del ruolo di potenza globale, l'intervento in un paese minacciato dal terrorismo è un ottimo modo per dare mostra del suo status internazionale.

In secondo luogo il significato del veto in termini di tutela della sovranità le ha permesso di continuare lo sviluppo di rapporti con un vastissimo ventaglio di regimi, compresi quelli autoritari di Sudan, Corea del Nord, Zimbabwe ed Iran, che avevano guardato all'astensione sulla Libia con crescente scetticismo.

Ha evitato la creazione di un doppio precedente sul consenso a cambi di regime che avrebbe potuto causare il susseguirsi di ulteriori pressioni da parte della comunità internazionale, soprattutto nella sua componente occidentale, ad agire nel medesimo modo.

In ultima istanza con l'imposizione del veto la Cina è finalmente riuscita a scuotere la comunità internazionale costringendola a riconoscere e rispettare il suo ruolo all'interno del Consiglio di Sicurezza senza considerarlo come subordinato a quello della Russia. La sua prontezza nell'esercizio del veto ha dimostrato al resto del Consiglio che il suo appoggio, o anche solo la sua astensione vanno sapute guadagnare e mai date per scontate.

Innanzitutto la decisione di opporsi ad una linea approvata invece dalla gran Parte del Consiglio di Sicurezza ha comportato per la PRC alcuni svantaggi e disagi, che però non eguagliano né superano i risvolti positivi. Alcune critiche le arrivano dai paesi musulmani in via di sviluppo ai quali aspirerebbe a fare da guida; un certo malcontento è stato ravvisato anche negli ambienti cinesi insoddisfatti sia dell'accentramento tipico della politica di Xi che della tutela offerta dalla Cina ad un regime che viola sistematicamente i diritti umani. Da un certo punto di vista si potrebbe osservare che in qualche modo l'immagine di potenza responsabile, faticosamente costruita a partire dalla fine degli anni 90, sia stata deteriorata, dacché la Cina è stata in diverse

occasioni oggetto di attacco da parte della stampa estera che l'ha ritenuta additata corresponsabile delle violenze sui civili ancora in corso in Siria.

Il veto cinese posto sulle Risoluzioni in Consiglio di Sicurezza non deve indurre a pensare che la Cina abbia interesse nello stallo della situazione, o che, peggio attenda di seguire la leadership russa per la soluzione della crisi siriana.

Già dall'inizio delle ostilità infatti, l'inviato speciale della Cina in Medio Oriente si reca a Damasco per incontrare il Vice Presidente siriano Farouq Al-Shara il quale manifesta la speranza che la Cina voglia assumersi un ampio ruolo nel processo di pace in Medio Oriente²³⁷.

Dopo aver rigettato insieme alla Russia la prima delle cinque risoluzioni, la Cina accoglie il vice Ministro agli Esteri siriano Faisal al Mekdad per un incontro con il Ministro degli Esteri cinese Yang Jiechi per una visita ufficiale. Il significato di questa mossa diplomatica può essere meglio compreso se inserito nel più ampio contesto della concezione cinese della sovranità: il messaggio che si vuole fare passare al resto della comunità internazionale è che la Cina riconosce pubblicamente il regime del presidente Assad come l'unica autorità governativa legittima in suolo siriano. Dal punto di vista cinese le argomentazioni dell'amministrazione Obama sulla perdita di legittimità di un governo che si è macchiato di crimini di guerra crimini contro l'umanità non giustificano in nessun modo la sponsorizzazione esterna di un cambio di regime.

La misura più notevole adottata dalla Cina nel contesto della questione siriana è stata probabilmente la dichiarazione pubblica di una propria strategia

²³⁷ <http://sy.china-embassy.org/eng/tzhf/t574389.htm>

d'azione indipendente per risolvere la crisi: articolato in quattro punti²³⁸ il piano prevede che tutte le parti coinvolte siano chiamate ad interrompere da sole le violenze, senza aspettare dunque l'imposizione di un cessate il fuoco o il raggiungimento di un accordo. Il secondo passo consiste nella stesura di un piano d'azione per il processo di transizione politica del paese, mentre il regime di Assad viene mantenuto al suo posto al fine di assicurare stabilità politica fino alla fine della fase di dialogo. Successivamente è previsto il supporto della comunità internazionale²³⁹ che, in collaborazione il Rappresentante inviato da Nazioni Unite e Lega Araba, si impegna a favorire l'implementazione delle Risoluzioni delle Nazioni Unite; l'ultima fase prevede anch'essa in contributo della comunità internazionale nella risoluzione del problema umanitario creato dalla crisi; è importante sottolineare come nel piano cinese sia assolutamente vietato il coinvolgimento politico o militare nella fase di aiuto umanitario²⁴⁰; l'unico attore esterno la cui presenza è prevista in tutte e quattro le fasi è l'Inviato Speciale di Nazioni Unite e Lega Araba, chiamato a presenziare a tutti i negoziati.

Si noti come la posizione della Cina non è improntata, come invece diversi detrattori sostengono, a mantenere in piedi ad ogni costo il governo di

²³⁸ http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-10/31/c_131942913.htm

²³⁹ Si noti come, in piena sintonia con i principi cinesi di rispetto della sovranità, l'intervento della comunità internazionale (fatta eccezione che per l'Inviato Speciale) è previsto solo ed esclusivamente sotto forma di aiuto umanitario e monitoraggio di implementazione delle risoluzioni. Viene esclusa qualsiasi pressione esterna e qualsiasi azione unilaterale improntata all'imposizione di accordi, ed ovviamente, è esclusa qualsiasi rimozione del governo di Assad attraverso l'uso della forza. Nessun attore esterno è previsto nelle fasi di cessazione, delle violenze, dialogo e negoziazione: solo in questo modo secondo la Cina l'accordo tra le parti sarà duraturo e stabile.

²⁴⁰ Questo aspetto assume particolare rilievo se si considera che una delle principali accuse mosse dalla Cina verso i paesi occidentali si basa sullo sfruttamento dell'emergenza umanitaria al fine di politicizzare e militarizzare gli aiuti provenienti dai paesi occidentali, in modo da influenzare poi il punto di vista della popolazione siriana.

Assad, quanto alla tutela del governo legittimo siriano; quella che può sembrare agli occhi dei più una sfumatura lessicale è invece una notevole differenza: la Cina ha infatti dichiarato in più occasioni di essere disposta ad appoggiare quanto prima un cambio di regime in Siria, solo a patto che questo avvenga dopo un accordo accettato e siglato da tutte le parti coinvolte nel conflitto; solo così il nuovo governo potrà essere considerato legittimo e conforme ai canoni di sovranità.

L'approccio alla soluzione delle dispute attraverso strumenti pacifici come la mediazione ed il dialogo, spesso auspicato negli interventi della delegazione cinese durante le sedute del Consiglio di Sicurezza non sono dunque catalogabili come mera retorica ideologica antioccidentale; rappresentano piuttosto quella che la Cina considera come la migliore strategia possibile per arrivare ad un accordo stabile e duraturo che ponga definitivamente fine a conflitti e tensioni. Le trattative portate avanti da governo cinese con le parti coinvolte nella guerra civile siriana sono un esempio di come i mezzi auspicati dalla Cina siano non solo efficaci ma anche desiderabili. Qualora dovesse riuscire nell'intento di risolvere uno dei più gravi conflitti degli ultimi anni attraverso modalità che non implicino né l'intervento militare contro un governo legittimo, né tantomeno l'uso della forza al fine di schiacciare le opposizioni, la Cina guadagnerebbe un ruolo di primo piano come mediatore nel Medio Oriente che potrebbe sfidare sia quello della Russia che quello degli Stati Uniti.

Conclusioni

La crescente assertività della Cina all'interno del Consiglio di Sicurezza dimostra quanto questa sia, ora come non mai, disposta a ricoprire un ruolo di rilievo negli affari internazionali, sia come promotore di norme internazionali che come mediatore nelle crisi, soprattutto nel Medio Oriente e nella regione africana.

Il percorso della Cina all'interno delle Nazioni Unite è culminato in una nuova epoca, caratterizzata dalla presenza di una Cina forte, decisa e soprattutto indipendente dall'influenza delle due potenze, Russia e Stati Uniti che si contendono il primato di potenza globale; la sua strategia rispetto alla questione siriana negli ultimi anni ha dimostrato come la RPC sia ora in grado di sviluppare una linea indipendente in politica estera che le permetterebbe di proporsi come *global influencer* e leader dei paesi in via di sviluppo.

Nonostante la Cina possa avere inizialmente aderito alle Organizzazioni Internazionali, in particolare alle Nazioni Unite, per soddisfare i propri interessi e per ottenere una legittimità dalla comunità internazionale è innegabile che, così come previsto dalla teoria istituzionalista neoliberale, la Cina ha influenzato ed è stata a sua volta influenzata dalle Nazioni Unite: il suo iniziale rifiuto di partecipare a qualunque operazione di peacekeeping si è evoluto, grazie al continuo contatto con i membri della comunità internazionale, fino a farne il maggiore contributore mondiale di truppe nelle operazioni di pace. Allo stesso modo l'iniziale posizione rigida sul concetto di sovranità si è ammorbidita davanti alla responsabilità, maturata all'interno del Consiglio di Sicurezza, sulle popolazioni civili vittime di violenze e crimini di guerra;

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

sebbene rimanga saldamente ancorata ai cinque principi di coesistenza pacifica che hanno rappresentato la bussola con cui si orientava in ogni votazione, la sua esperienza al fianco delle altre potenze mondiali le ha permesso di plasmare quei principi e renderli più elastici in modo da adattarli alle nuove sfide globali.

La Cina che nel 2017 siede nel Consiglio di Sicurezza presenta alcuni elementi di continuità ed altri di rottura rispetto alla Cina che nel 1971 entra a far parte delle Nazioni Unite.

La continuità è rappresentata dalla riaffermazione dei principi storici della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'indipendenza degli stati, come reazione all'evoluzione dottrinale del Consiglio di Sicurezza nella direzione di un concetto inclusivo e sovranazionale del concetto di sovranità che si trasforma in una sorta di accountability nei confronti delle popolazioni civili vittime di massacri che non vengono tutelate dai propri stati. Nonostante la Cina, visto il suo approccio internazionale piuttosto pacifico, sia mossa da commozione e vicinanza verso queste popolazioni, e si senta magari anche responsabile nei loro confronti, per il momento la dottrina della R2P va oltre ogni limite che la RPC può essere in grado di superare, poiché rappresenta una minaccia per la sovranità statale, principio che la Cina non è disposta a superare perché questo implicherebbe la creazione di un precedente o persino di una giustificazione, nel caso in cui le popolazioni dello Xinjiang o del Tibet chiedessero l'aiuto della comunità internazionale per raggiungere la loro agognata indipendenza, o anche solo per alleviare l'autoritarismo con il quale la Cina gestisce le loro rivendicazioni.

Il punto di rottura è invece rappresentato dall'approccio sempre più attivo della Cina di oggi rispetto alla prassi di low profile adottata al momento del suo ingresso nelle Nazioni Unite; la nuova dimensione assertiva le permette

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

ora di giocare un ruolo di primo piano nello scacchiere internazionale e di tutelare al contempo i suoi interessi strategici non più attraverso l'utilizzo o la minaccia del veto, ma, piuttosto, per mezzo delle sue comprovate capacità diplomatiche e di mediazione, che le hanno permesso di mediare in occasione di diversi conflitti, grazie alla sua capacità di intrattenere rapporti con qualunque tipo di regime a prescindere dalla vocazione, che le permette dunque di intrattenere buoni rapporti con stati come il Sudan , lo Zimbabwe, l'Iran e la Corea del Nord. La situazione siriana ha dimostrato come ad oggi la Cina sia anche in grado di sfruttare la sua posizione internazionale per tutelare i propri interessi strategici, al contrario di quanto non sia stata in grado di fare in Libia nel 2011.

Alla luce di quanto emerso dal processo di trasformazione o continuità della posizione cinese nelle Nazioni Unite appare ormai evidente quanto la Cina non nutra alcun interesse nel rovesciare l'attuale sistema internazionale, ma anzi, dopo averne imparato le regole ed il funzionamento pare oggi uno dei suoi principali stakeholders, confermando così quanto previsto dalla teoria istituzionalista, che ritiene che le istituzioni e le organizzazioni internazionali influenzino il comportamento degli stati attraverso meccanismi di reciprocità, tanto da rendere la definizione la più indesiderabile delle opzioni.

Bibliografia

ALMOND, GABRIEL ABRAHAM; POWELL, G. Bingham. *Comparative politics: System, process, and policy*. Little, Brown, 1978

ANGELL, NORMAN. *The great illusion*. Cosimo, Inc., 2010.

ANNAN, KOFI ATTA. *We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century*. United Nations Pubns, 2000.

AXELROD, ROBERT; KEOHANE, ROBERT O. Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 1985, 226-254.

BAKER: *Us Alliances in the Asia Pacific: the evolving narrative*, in «Pacific Forum CSIS» Vol.13 No.1, Gennaio 2013

BELLONI, MOSCHELLA, SICURELLI, , *Le Organizzazioni Internazionali*, Il Mulino, Bologna, 2013

BERGSTEN, C. FRED. Interdependence and the reform of international institutions. *International Organization*, 1976, 30.2: 361-372.

BLACKWILL, ROBERT D.; CAMPBELL, KURT M. *Xi Jinping on the Global Stage: Chinese Foreign Policy Under a Powerful But Exposed Leader*. Council on Foreign Relations Press, 2016.

BOBBIO, NORBERTO. Il terzo assente. *Saggi e discorsi sulla pace e la guerra*, 1989, 163.

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

BOSCO, DAVID L. *Five to rule them all: the UN Security Council and the making of the modern world*. Oxford University Press, USA, 2009.

CARR, EDWARD HALLETT. *The twenty years' crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations*. 1946

CHRISTENSEN, PEER MØLLER; XING, LI. China's self-perception of its security situation: The Nexus of the internalities and externalities. *Journal of China and International Relations*, 2013, 26.

DEUDNEY DANIEL: *The Philadelphian system: Sovereignty, Arms control, and balance of power in the American states Union*, in « International Organization » Vol. 49 (Primavera 1995) pagg. 191-228

DIXON, WILLIAM J. The emerging image of UN politics. *World Politics*, 1981, 34.01: 47-61.

EASTON, DAVID. *The political system*. New York: Knopf, 1953
EDWARD D. MANSFIELD, JACK SNYDER: *Democratic transitions, institutional strength, and war*, in «International Organization», Vol.56, No.2 Primavera 2002, pagg 297-337

EICHENGREEN, BARRY; PARK, DONGHYUN; SHIN, KWANHO. *When fast growing economies slow down: International evidence and implications for China*. National Bureau of Economic Research, 2011.

ELSTER – R. SLAGSTAD: *Constitutionalism and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 1988

FENG, YUAN. China and ASEAN: The Evolution of Relationship under a Discursive Institutional Perspective. *Journal of China and International Relations*, 2015, 3.1.

*Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.
Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari*

FINLAYSON, JOCK A.; ZACHER, MARK W.; KRASNER, Stephen D. *International Regimes. International Regimes*, 1983.

FRIEDBERG: *The future of US-China relations? Is conflict inevitable?* In «International Security», Vol.30 No.2 , Autunno 2005, pagg 7-45

GERALD SEGAL: *Does China Matters?* In «Foreign Affairs», Vol.78 No.5 Settembre/Ottobre 1999.

GILPIN, ROBERT. *War and change in world politics*. Cambridge University Press, 1983.

GLASER, CHARLES. Will China's rise lead to war? Why realism does not mean pessimism. *Foreign Affairs*, 2011, 80-91

GRIECO J.M : *State Interests and institutional Rule Trajectories*. In « Security Studies » (Primavera 1996), Vol. 3

HAAS, ERNST B. Turbulent fields and the theory of regional integration. *International Organization*, 1976, 30.02: 173-212.

HAAS, ERNST B.; ROWE, EDWARD THOMAS. Regional organizations in the United Nations: is there externalization?. *International Studies Quarterly*, 1973, 17.1: 3-54.

HADLEY BULL: *The Anarchical Society*, 1977, New York, Columbia University Press

HEMPSON-JONES, JUSTIN S. "The Evolution of China's Engagement with International Governmental Organizations: Toward a Liberal Foreign Policy?" *Asian Survey* 45, no. 5 (2005): 702-21.

IATRIDES: *George Kennan and the birth of containment*, in « World Policy Journal», Settembre 2005

IKENBERRY JOHN: *American Unrivaled. The futre of the balance of power*. Ithaca, Cornell University Press, 2002

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

IKENBERRY, G. JOHN. Liberal internationalism 3.0: America and the dilemmas of liberal world order. *Perspectives on Politics*, 2009, 7.01: 71-87.

IKENBERRY, G. JOHN. LIFF, ADAM P.; Racing toward Tragedy?: China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma. *International Security*, 2014, 39.2: 52-91

IKENBERRY, G. JOHN. *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton University Press, 2009.

IKENBERRY, G. JOHN. *Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order*. Princeton University Press, 2012.

IKENBERRY: *Institutions, Strategic restraint, and the persistence of american postwar order*, in « International Security» Vol.23 No.3, (Winter 1998-99) pagg. 43-78

IKENBERRY: *Liberal order and imperial ambition. Essays on American power and World politics*, Cambridge, Politu Press Ltd, 2006

IKENBERRY: *Rethinking the origins of american Hegemony*, in «*Political Science Quarterly*» Vol. 104 No.3 (Autunno 1989) pagg. 375-400

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION; STATE SOVEREIGNTY; INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE (CANADA). *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Idrc, 2001.

JACOBSEN, HAROLD K. Networks of Interdependence. *International Organizations and the Global Political System*, New York, 1979, 163ff.

JOHNSTON, ALASTAIR IAIN. Is China a status quo power?. *International Security*, 2003, 27.4: 5-56.

JOHNSTON: A general review on American scholar's study on the relationship between China and International Organizations, in *World Economics and Politics*, No.8, 2001, p.48

KEOHANE, ROBERT O. "International Institutions: Two Approaches." *International Studies Quarterly* 32, no. 4 (1988): 379-96

KEOHANE, ROBERT O. *International institutions: Can interdependence work?* In «*Foreign policy*,» 1998, 82-194.ite paper 2011 “*The Path of China's Peaceful Development*

KEOHANE, ROBERT O. *The demand for international regimes. International organization*, 1982, 36.02: 325-355.

KEOHANE, ROBERT O.; NYE JR, Joseph S. *Power and interdependence. Survival*, 1973, 15.4: 158-165.

KEOHANE, ROBERT O.; NYE JR, JOSEPH S. *Power and interdependence. Survival*, 1973, 15.4: 158-165.

KEOHANE, ROBERT O.; NYE, Joseph S. Transgovernmental relations and international organizations. *World politics*, 1974, 27.01: 39-62.

KIM, SAMUEL S. China's international organizational behaviour. *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, 1994, 401-434.

KIM, SAMUEL S. *China, the United Nations and world order*. Princeton University Press, 2015.

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

KI-MOON, BAN. Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General. *UN document A/63/677, January, 2009*, 12: 22.

KINDELBERGER: *The world in Depression*, University of California Press, 1973

KISSINGER, HENRY, et al. *Does the 21st Century Belong to China?: The Munk Debate on China*. House of Anansi, 2011.

KOREMENOS, BARBARA; LIPSON, CHARLES; SNIDAL, DUNCAN. The rational design of international institutions. *International organization*, 2001, 55.04: 761-799.

KRASNER, STEPHEN D. Sovereignty an institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 1988, 21.1: 66-94

KRASNER, STEPHEN D. *International regimes*. Cornell University Press, 1983.

MANSBACH, RICHARD WALLACE; FERGUSON, YALE HICKS; LAMPERT, DONALD E. *The web of world politics: nonstate actors in the global system*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall; Toronto: Prentice-Hall of Canada, 1976.

MEARSHEIMER, JOHN J. China's unpeaceful rise. *CURRENT HISTORY-NEW YORK THEN PHILADELPHIA-*, 2006, 105.690: 160.

MEARSHEIMER, JOHN J. The false promise of international institutions. *International security*, 1994, 19.3: 5-49.

MEARSHEIMER, JOHN J. *The tragedy of great power politics*. WW Norton & Company, 2001.

MITRANY, DAVID. The functional approach to world organization. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 1948, 24.3: 350-363.

MITRANY, DAVID. The prospect of integration: federal or functional. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1965, 4.2: 119-149

MONACO, RICCARDO. *Lezioni di organizzazione internazionale*. G. Giappichelli, 1975.

MORGENTHAU, HANS. Politics among nations: the struggle for peace and power. *New York: Knoph*, 1973.

MYRDAL, GUNNAR. *Realities & illusions in regard to inter-governmental organizations*. Oxford University Press, 1955.

NIEBUHR, REINHOLD. *The irony of American history*. University of Chicago Press, 2010.

NYE, JOSEPH S.; KEOHANE, ROBERT OWEN (ed.). *Transnational relations and world politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972.

NYE, JOSEPH. Regional institutions. *Regional Politics and World Order*. San Francisco, 1973, 78-92.

ONNIS, BARBARA. *La Cina nelle relazioni internazionali: dalle guerre dell'oppio a oggi*. Carocci, 2011.

RAVENHILL, JOHN. *Global political economy*. Oxford University Press, 2011.

RUGGIE, JOHN GERARD. Continuity and transformation in the world polity: Toward a neorealist synthesis. *World Politics*, 1983, 35.02: 261-285

*Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.
Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari*

SHAMBAUGH, DAVID. *China goes global: The partial power*. Oxford University Press, 2013

SOFER, KEN. China and the collapse of its non interventionist foreign policy: Past diplomatic practices colliding with rising economic and political realities. *Center for American Progress*, 2012, 1-12.

SØRENSEN, CAMILLA TN. The Significance of Xi Jinping's "Chinese Dream" for Chinese Foreign Policy: From "Tao Guang Yang Hui" to "Fen Fa You Wei". *Journal of China and International Relations*, 2015, 3.1.

STAEHLE, STEFAN. *China's Participation in the United Nations Peacekeeping Regime*. 2006. PhD Thesis. George Washington University

SUN, YUN. Syria: what China has learned from its Libya experience. 2012.

THARP, PAUL A. *Regional International Organizations/Structures and Functions*. Springer, 1971.

TIANKAI, CUI; HANZHAO, PANG. China-US Relations in China's Overall Diplomacy in the New Era: on China and US Working Together to Build a New-Type Relationship Between Major Countries. *China International Strategy Review*, 2012.

WILSON, WOODROW. Fourteen points. In: *Address to Congress*. 1918. p. 33-36.

YANG, SUZANNE XIAO. *China in the UN Security Council Decision-making on Iraq: Conflicting Understandings, Competing Preferences, 1990-2002*. Routledge, 2013.

YOUNG, ORAN R. International regimes: Toward a new theory of institutions. *World Politics*, 1986, 39.01: 104-122.

*Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.
Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari*

ZHANG, CHUN. *China-Zimbabwe Relations: A Model of China-Africa Relations?*. 2014.

ZHAO, SUISHENG. *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*. ME Sharpe, 2004.

ZHIHAI, X. I. E., et al. *The rise of China and its growing role in international organizations*. In «*Journal of Modern Chinese Studies*», 2011, 4.1: 85-96.

Documenti

ASSEMBLY, UN General. World summit outcome. *Sixtieth session*, 2005.

BOUTROS BOUTROS-GHALI "An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping"

CARTA DELLE NAZIONI UNITE

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA POPOLARE CINESE DEL 4 DICEMBRE 1982

DISCORSO DELL'AMBASCIATORE CINESE PRESSO LE NAZIONI UNITE LI BAODONG al "Security Council Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict" del 9 Novembre 2011

PERMANENT MISSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA TO THE UN: Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reforms. 7 Giugno 2005

POSITION PAPER OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA ON THE UNITED NATIONS REFORMS", 06/07/2005

Hu Jintao's Report Ufficiale al diciottesimo Congresso del Partito Comunista Cinese

SPIEGAZIONE DEL VOTO DELL'AMBASCIATORE LI BAODONG DOPO L'ADOZIONE DELLA RISOLUZIONE UNSC SULLA LIBIA DEL 17 MARZO 2011

STATEMENT BY AMBASSADOR LIU ZHENMIN At the Plenary session of the General Assembly on the Question of "Responsibility to Protect" July 24, 2009

STATEMENT BY H.E. AMBASSADOR ZHANG YESUI, Permanent Representative of China to the United Nations, at Security Council

Carla Contini. La vocazione internazionale della Cina.

Tesi di Dottorato in Scienze Politiche e Sociali. Università degli Studi di Sassari

DEBATE ON COOPERATION BETWEEN THE UNITED NATIONS AND REGIONAL AND SUBREGIONAL ORGANIZATIONS IN MAINTAINING INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY.

STATEMENT BY THE CHINESE DELEGATION at the Security Council Open Debate on “Protection of Civilians in Armed Conflict”, 22 June 2007

STATEMENT OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA – Informal Interactive Dialogue on R2P, 8 September 2015

STATUTO DI ROMA DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE. 17 Luglio 1998

THE PERMANENT MISSION OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA: *China's Independent Foreign Policy of Peace*, 11/07/2003

WORLD SUMMIT OUTCOME 2005

S/PV 3145 del 3 Dicembre 1992

S/PV 3200 del 17 Aprile 1993

S/PV 3212 del 11 Maggio 1993

S/PV 3376 del 6 Maggio 1994

S/PV 3522 del 21 Aprile 1995

S/PV 3690 del 16 Agosto 1996

S/PV 3730 del 10 Gennaio 1997

S/PV 3732 del 20 Gennaio 1997

S/PV 3826 del 23 ottobre 1977

S/PV 3982 del 25 Febbraio 1999

S/PV 4011 del 10 Giugno 1999

S/PV 4251 del 19 Dicembre 2000

S/PV 5619 del 12 Gennaio 2007

S/PV 5933 del 11 Luglio 2008

S/PV 6627 del 4 ottobre 2011

S/PV 6711 del 4 Febbraio 2012

S/PV 6736 del 21 Marzo 2012

S/PV 6810 del 19 luglio 2012

S/PV del 31 Luglio 1994

S/PV. 3145 del 3 Dicembre 1992

S/PV. 6498 del 17 Marzo 2011

S/PV. 7180 del 22 Maggio 2014

S/PV: 3063 del 1 Marzo 1992

S/RES 462 1980

S/RES 598 1987

S/RES/303 1971