

Quaderni

di Scienze Politiche

ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



26
2024

Quaderni

di Scienze Politiche

26

2024

Anno XIII - 26/2024

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

Rivista di Classe A per i Settori Concorsuali 14/B1 – Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche e 14 B/2 – Storia delle relazioni internazionali, delle società e delle istituzioni extraeuropee

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis (Università Cattolica del Sacro Cuore)

COMITATO EDITORIALE

Mireno Berrettini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Francesco Bonini (Rettore Libera Università Maria Santissima Assunta, Roma), Barbara Lilla Boschetti (Università Cattolica del Sacro Cuore), Giuliano Caroli (Università Cusano, Roma), Rosa Caroli (Università Cà Foscari, Venezia), AntonGiulio de' Robertis (Università degli Studi di Bari Aldo Moro), Alessandro Duce (Università di Parma), Massimiliano Guderzo (Università di Siena), Umberto Morelli (Università di Torino) †, Giuseppe Parlato (Università Studi Internazionali di Roma), Luca Ratti (Università Roma Tre), Carola Ricci (Università di Pavia), Gianluigi Rossi (Sapienza Università di Roma), Ferdinando Sanfelice di Monteforte (Università di Trieste), Andrea Santini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Andrea Ungari (Università degli Studi Guglielmo Marconi, Roma)

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Paolo Colombo (Università Cattolica del Sacro Cuore), Jason Davidson (Università Mary Washington), Alan P. Dobson (Swansea University) †, Oreste Foppiani (European University Institute, Firenze), Michael Germann (Martin Luther Universität, Halle-Wittenberg), David G. Haglund (Queen's University, Kingston), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry, Montpellier 3) †, Bahgat Korany (American University of Cairo), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Richard Overy (Università di Exeter), Damiano Palano (Università Cattolica del Sacro Cuore), Vittorio Emanuele Parsi (Università Cattolica del Sacro Cuore), Riccardo Redaelli (Università Cattolica del Sacro Cuore), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università Cà Foscari, Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e Accademico di Francia, Parigi-Roma), Georges-Henri Soutou (Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Parigi), Krzysztof Strzalka (Ambasciatore e Docente Università Jagellonica di Cracovia), Stanislav L. Tkachenko (Università di San Pietroburgo), Mark Webber (Università di Birmingham)

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani (Università Cattolica del Sacro Cuore)

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

© 2025 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: <https://libri.educatt.online/>

ISBN edizione cartacea: 979-12-5535-372-0

ISBN edizione digitale: 979-12-5535-373-7

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La NATO dalla Guerra Fredda alla guerra in Ucraina.....	9
di FRANCESCO MARIA TALÒ	
La NATO e l' <i>international liberal order</i>	15
di ANTONGIULIO DE' ROBERTIS	
Settantacinque anni di Alleanza Atlantica tra successi, fallimenti e seri problemi.....	17
di MASSIMO DE LEONARDIS	
L'evoluzione della NATO e le sfide alla sicurezza euro-atlantica.....	35
di ANDREA ROMUSSI	
Quali fondi per quali armi? L'Alleanza Atlantica fra impegni finanziari e dibattito sulle capacità.....	41
di GIANLUCA PASTORI	
Il baluardo incrinato: Russia, NATO e la fragile stabilità europea nel contesto della sicurezza globale.....	65
di FRANCESCO RANDAZZO	
La NATO e le priorità dell'Italia a settantacinque anni dalla firma del Patto Atlantico.....	95
di MARCO PERONACI	
<i>Chinese Dream</i> : ordine internazionale e rapporti con gli Stati Uniti nella politica estera di Xi Jinping (2012-2024).....	105
di PAOLO WULZER	
La "minaccia fantasma": la Repubblica Popolare Cinese nell'elaborazione politico-strategica della NATO.....	121
di MIRENO BERRETTINI	

La Cina guarda alla NATO. Le relazioni tra Pechino e l'Alleanza dalla fine della Guerra Fredda.....	135
di BARBARA ONNIS	
La NATO e la Cina: dalla <i>cooperative security</i> alla nuova competizione globale.....	157
di ANDREA CARATI	
L'Unione Europea, la NATO e lo <i>Strategic Compass</i>	171
di SILVIO BERARDI	
Verso il «Mediterraneo globale»? La proiezione oltremare dell'Italia (1979-2024)	187
di DAVIDE BORSANI	
Il ritorno del conservatorismo trumpiano e le prospettive per l'Italia nel quadrante transatlantico.....	209
di SIMONE ZUCCARELLI	
La NATO tra sfide globali e adattamento strategico	225
di GIORGIO BATTISTI	
Gli Autori	235

La “minaccia fantasma”: la Repubblica Popolare Cinese nell’elaborazione politico-strategica della NATO

di MIRENO BERRETTINI

Abstract – *The article aims to analyze the evolving role of China in NATO’s strategic considerations, tracing the shift from a peripheral issue to a central concern within the Alliance. It examines how the People’s Republic of China (PRC) has transformed from a normative and economic question into a pressing security challenge, influencing NATO’s agenda through its growing global influence, hybrid threats, and alignment with Russia. By exploring key milestones — such as the NATO 2030 initiative and recent summits — the article highlights the strategic recalibration required to address China’s multifaceted challenges while maintaining transatlantic unity. Ultimately, it seeks to understand how NATO is adapting to China’s assertiveness in a multipolar, increasingly competitive world order.*

Keywords: *China, Transatlantic Relations, Security*

Negli ormai trentacinque anni che ci separano dagli eventi di Piazza Tiananmen, il sistema delle relazioni internazionali è profondamente cambiato, tanto nel racconto, quanto nelle condizioni oggettive. Se nei primi anni successivi alla conclusione della Guerra Fredda le parole chiave della politica globale erano «governance», «sviluppo», «globalizzazione», «mercato», oggi, a determinare le priorità delle relazioni internazionali sono vocaboli più “classici” come «sicurezza», «competizione», «deterrenza» e «difesa». Dopo una fase in cui il terrorismo transnazionale appariva la principale minaccia all’ordine globale fondato sul diritto internazionale e sull’economica liberal-capitalista, da ormai alcuni anni sono invece ritornati gli Stati, quali attori fondamentali del sistema-mondo, Stati dalle dimensioni imperiali. È cambiata l’agenda internazionale, e i protagonisti dell’agenda stessa. Uno di questi ultimi è, appunto, la Repubblica Popolare Cinese (RPC). Il 25 aprile del 2024, l’allora Segretario Generale della NATO, Jens Stoltenberg, parlando all’*Atlantik-Brücke* (una delle principali

organizzazioni-associazioni atlantiste tedesche) con toni allarmati nei confronti del ritorno della competizione a livello globale, dell'acuirsi delle tensioni internazionali e soprattutto del ruolo di alcuni Stati, nell'aggravare lo scenario attuale ha chiaramente menzionato proprio la RPC¹. Che si condivida questa visione o meno, oggi è assolutamente impensabile parlare di politica globale senza prendere in considerazione Pechino. Gli stessi studiosi che hanno solide radici nella metodologia e in oggetti di studio "euro-atlantici", hanno iniziato a tenere in forte considerazione ciò che avviene in Asia, e in concreto Pechino, perché quel quadrante e quel *player* sono ormai essenziali.

Lo sguardo dei media e degli studiosi accademici è andato in parallelo all'interesse della NATO che ha progressivamente messo Pechino nel quadro della sua riflessione. Si è trattato di un percorso che è diventato sistematico partire dal biennio 2017-2019, ma di cui si possono ritrovare tracce di un'attenzione di gran lunga precedente, e che ha coinvolto le istituzioni dell'Alleanza Atlantica ma anche la galassia di think tank, intellettuali, pensatori, che gravita attorno alla NATO o di essa si interessa.

Tra sicurezze statunitensi e ambiguità europee

L'attenzione verso le azioni di Pechino è maturata prima nella prospettiva statunitense. Indirettamente dall'Amministrazione guidata da Barak Obama², direttamente da quella Trump³, molto della riflessione strategica USA e dei documenti relativi alla sicurezza di Washington sono stati centrati sulla RPC. In particolare, dal 2017 il linguaggio della politica statunitense si è iniziato ha chiaramente identificato nella RPC un *competitor* su scala globale, tanto che è plausibile considerare quell'anno come ciò che il 1947 apprenda

¹ NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Atlantik-Brücke event, 25.4.2024 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_224838.htm?selectedLocale=en].

² M. Berrettini, *Verso un nuovo equilibrio globale. Le relazioni internazionali in prospettiva storica*, Roma, Carocci, 2017.

³ M. Berrettini, *American (next) Pacific Century? Gli Stati Uniti di Donald Trump alla fine della «Great Divergence»*, "Quaderni di Scienze Politiche", vol. 12 (2017), pp. 129-157; M. Berrettini, *La fine dell'inizio o l'inizio della fine? Le relazioni sino-statunitensi nell'era di Donald Trump*, "Quaderni di Scienze Politiche", vol. 17-18 (2020), pp. 91-116.

per la Guerra Fredda. La *National Security Strategy* (NSS) del 2017, per esempio, accusava Pechino di «*steal US intellectual property valued at hundreds of billions of dollars*», considerando la RPC tra «*the revisionist powers*»⁴. Di tono analogo la *National Defense Strategy* (NDS) dell'anno successivo, dove il Dipartimento della Difesa accomunava la Cina alla Russia di «*undermining the international order from within the system by exploiting its benefits while simultaneously undercutting its principles and "rules of the road"*»⁵. Si tratta di toni e modi che sono transitati anche nella postura del pensiero strategico dell'era Biden, la cui NSS sosteneva che la RPC «*harbors the intention and, increasingly, the capacity to reshape the international order in favor of one that tilts the global playing field to its benefit*»⁶. Sebbene Washington ribadisca costantemente anche la necessità di mantenere una relazione positiva, dal 2017 in avanti il tema della competizione strategica tra le due Superpotenze non è più un tabù, nemmeno dal punto di vista del vocabolario.

Da parte europea, questa presa d'atto dell'incognita cinese è stata più lenta, riflesso della governance multilivello delle istituzioni dell'Unione, ma anche delle diverse prospettive e dei differenti interessi dei Paesi membri che nonostante un certo affinamento, permangono tutt'oggi differenti. Significativamente, lo *Strategic Outlook policy paper on EU-China relations* del 12 marzo 2019 definiva la RPC, tanto come «partner» (ad es. ambiente e cambiamento climatico), quanto come «concorrente» (ad es. tecnologia, affari commerciali ed economici) ma anche come «rivale sistemico» (modello alternativo di governance). Parimenti, in questa ambivalenza diplomatico-strategica, l'UE è oscillata tra la firma del *EU-China Comprehensive Agreement on Investments* (CAI) del 30 dicembre 2020, il più grande accordo commerciale mai siglato da Pechino con un partner occidentale, e il congelamento dell'iter di

⁴ White House Office, *National Security Strategy 2017*, 5.12.2017, <https://trump-whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

⁵ Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States*, 19.1.2018, <https://www.hsdl.org/c/2018-national-defense-strategy/>.

⁶ White House Office, *National Security Strategy 2022*, 22.10.2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

ratifica nel Parlamento Europeo, a causa del progressivo deterioramento dell'immagine della Cina a seguito del Covid-19⁷.

La NATO si è inserita in questo contesto di maturazione strategica in modo progressivamente sempre più formalizzato. Il percorso iniziato dal discorso di Stoltenberg alla *Munich Security Conference* del 15 febbraio 2019, nel quale il Segretario indicava che la RPC «*also presents a challenge*», ha preso concretezza nella Dichiarazione di Londra del 4 dicembre successivo. Per la prima volta un documento NATO, significativamente prodotto dai Capi di Stato e di Governo riuniti nel *North Atlantic Council*, metteva a tema la “questione cinese” considerando la RPC «*growing influence and international policies*» al tempo stesso presentare «*opportunities and challenges*»⁸. Da quel momento, Pechino sarebbe sistematicamente apparsa nel dibattito e nei documenti dell'Alleanza. Pochi mesi dopo, il 17 aprile 2020, Stoltenberg avrebbe criticato la RPC per il Covid-19⁹, e ancora nel 17 giugno successivo al *meeting* dei Ministri della Difesa NATO avrebbe affermato, anzi confermato, che «*China is high on the NATO agenda*»¹⁰.

Il documento di Londra però avrebbe avviato un dibattito significativo all'interno della NATO relativo alle implicazioni dell'ascesa della RPC. Travasavano in questo la presa di coscienza americana della valenza politico/strategica delle relazioni commerciali, consapevolezza che la società e la politica USA hanno messo a fuoco durante gli anni della Presidenza di Trump¹¹. Gli Stati Uniti in effetti sono stati i principali perno di questa riflessione, seguiti dal Regno Unito, dopo una fase di incertezza iniziale dovuta all'ambizione (come sappiamo ricorrente) di giocare un ruolo autonomo

⁷ M. Berrettini, *Gli Stati Uniti alla prova del virus*, in R. Caruso – D. Palano (a cura di), *Il mondo fragile: scenari globali dopo la pandemia*, Milano, 2020, pp. 139-146.

⁸ North Atlantic Council, *London Declaration*, 4.12.2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

⁹ R. Gramer, *NATO Chief Rebukes China Over Coronavirus Disinformation*, “Foreign Policy”, 17.4.2020.

¹⁰ *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Defence Ministers*, 17.6.2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176520.htm?selectedLocale=en.

¹¹ M. Berrettini, *Cina e Asia-Pacifico: la sfida egemonica nel nuovo centro del sistema internazionale*, in A. Quarenghi (a cura di), *Trump e l'ordine internazionale. Continuità e discontinuità nella politica estera statunitense del XXI secolo*, Milano, 2018, pp. 109-128.

con Pechino¹², quando Londra nella fase dopo la Brexit ambiva diventare la «*Singapore on Thames*»¹³.

Non si è trattato di un dibattito semplice, perché alcuni membri europei, e le opinioni pubbliche di alcuni Paesi europei, dell'Alleanza hanno avanzato dubbi e perplessità su questo interesse di Bruxelles per la RPC. Tra le maglie c'erano le perplessità di compromettere un rapporto commerciale significativo, specie per i Paesi dell'Europa centro-orientale o meridionale, inseriti più o meno formalmente nella cornice della *Belt & Road Initiative* (BRI)¹⁴. Inoltre, rimanevano in questi ambiti gli interrogativi su uno spostamento di interesse della NATO verso un nuovo settore, che l'avrebbe portata a distrarsi dal *core business* della difesa dall'assertività della Russia o dalla sicurezza in ambito balcanico/mediterraneo che peraltro che tornavano a incendiarsi¹⁵.

La pandemia del Covid-19 avrebbe costituito un altro punto di svolta, e il documento del 25 novembre 2020 *NATO 2030: United For a New Era* ha registrato questa nuova atmosfera e impostazione. Il documento è stato redatto da esperti nominati dal Segretario e ha mirato a rilanciare l'Alleanza nel suo ruolo di forum transatlantico per le consultazioni e il dialogo tra membri, in modo da superare le incertezze nel rapporto durante gli anni di Trump. La lettura del memorandum era chiara: «*the scale of Chinese power and global reach poses acute challenges to open and democratic societies, particularly because of that country's trajectory to greater authoritarianism and an expansion of its territorial ambitions*». Significativamente, l'Alleanza si dava un arco di tempo decennale per riflettere e rielaborare le proprie specificità e politiche alla luce

¹² M. Berrettini, «*Accarezzando*» il drago comunista: *La diplomazia britannica tra la rivoluzione cinese e l'alleanza sino-sovietica (1949-1950)*, «Ricerche di Storia Politica», vol. 20 (2017), n. 3, pp. 251-271.

¹³ M. Berrettini, *Il Regno Unito: verso una nuova relazione con Bruxelles*, in AA. VV., *Treccani Atlante Geopolitico*, Roma, 2018, p. 75.

¹⁴ M. Berrettini, «*Go West!*»: *Pechino, la nuova via della seta e il 'Cina-terraneo'*, «*Tetide. Rivista di Studi Mediterranei*», vol. 2 (2016), n. 3, pp. 1-11.

¹⁵ Un'analisi cursoria delle pubblicazioni, invece, centrate sulla questione cinese, registra molto meno il timore di analisti ed esperti gravitanti attorno all'Alleanza per le implicazioni di un nuovo fuori-area.

di un 2030, appunto, in cui Pechino avrebbe assunto un ruolo decisivo non solo a livello regionale asiatico, ma anche transregionale, e dunque europeo¹⁶.

In quel contesto, infatti, si era molto discusso della decisione italiana di siglare nel marzo del 2019 il *Memorandum of Understanding* (MoU) relativo alla BRI¹⁷, e soprattutto era aperto il dibattito e dunque le incognite relative al già citato *EU-China Comprehensive Agreement on Investments* (CAI). A fronte di Washington che negli anni di Trump si introfletteva minacciando (non da solo) i limiti strutturali del rapporto transatlantico e della stessa NATO, l'Europa a trazione tedesca, anzi merkelinana, stava concludendo l'iter per la firma di uno dei più grandi accordi commerciali mai messi in cantiere dall'UE.

Nel rapporto *NATO 2030* non mancavano richiami alla tradizionale *issues* di competenza dell'Alleanza Atlantica, nella necessità di affrontare la sfida cinese a livello globale, tanto sul piano geostrategico, quanto su quello ideologico, attraverso il rafforzamento della cooperazione con i partner chiave nell'Indo-Pacifico, in particolare Australia, Giappone, Nuova Zelanda e Repubblica di Corea (i «*Partners Across the Globe*») attraverso il format NATO+4 o *NATO-Pacific Partnership Council* e «*internal discussions about a possible future partnership with India*». Ma le salde posizioni degli Stati Uniti incontravano quelle più ambivalenti dell'Unione Europea soprattutto sugli aspetti intangibili della sicurezza, quello della dimensione normativa della proiezione politica e della *cybersecurity*. La convergenza dunque tra Bruxelles e Washington triangolava attraverso Mons, nella presa di coscienza da parte dell'UE, nano militare ma superpotenza normativa, che la combinazione tra il *Military-Civil Fusion* (MCF) impostato da Pechino per sviluppare l'intelligenza artificiale utilizzando in ambito militare dati acquisiti da tecnologie civili, e la BRI, ovvero la proiezione degli

¹⁶ *NATO 2030: United For a New Era*, 25.11.2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

¹⁷ *Memorandum of understanding between the government of the Italian Republic and the Government of the People's Republic of China on cooperation within the framework of the silk road economic belt and the 21st century maritime silk road initiative*, marzo 2019, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf.

standard normativi cinesi, potesse costituire un problema diretto anche alle posizioni e agli interessi del Vecchio Continente.

Pur non essendo un documento ufficiale, *NATO 2030* costituiva il *memorandum* di più ampia portata sulla RPC prodotto fino a quel momento dell'Alleanza e ha contribuito a spianare la strada a una discussione più sostanziale. Avrebbe anticipato il riallineamento atlantico progressivamente avvenuto sulla scia di due elementi: da un lato, l'esaurimento dimostratosi momentaneo dopo le elezioni del 5 novembre 2024 della spinta isolazionista trumpiana, e, dall'altro, l'accrescersi di timori in Europa circa l'incognita cinese, anche sul piano della sicurezza più convenzionale.

Nel gennaio 2021 gli Stati Uniti tornarono ad essere a guida democratica, con l'avvio dell'Amministrazione guidata da Joe Biden. Mentre anche nel Vecchio Continente, anche a livello mediatico, si rendevano note le persecuzioni nello Xinjiang (apertasi invero nel tardo 2019), la questione della legge sulla sicurezza nazionale a Hong Kong (2019) o sull'extradizione (2020) e si riacutizzava la questione di Taiwan. Parallelamente, aveva avuto progressiva fine l'era di Angela Merkel, e la Germania sarebbe approdata dopo le elezioni del settembre 2021 al nuovo Governo tedesco a trazione socialdemocratica di Olaf Scholz (8 dicembre 2021), interlocutore di ambienti produttivi decisamente preoccupati dal dinamismo commerciale di Pechino. Analogamente, la nomina di Mario Draghi il 13 febbraio 2021 quale Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, riportava indiscussamente Roma nell'alveo della comunità atlantica di stretta ortodossia, sancendo la chiusura del periodo dei giri di valzer del Governo gialloverde che non era certo privo di una propria logica, ma si era mosso in un contesto di isolamento internazionale.

Insomma, l'America era ritornata, e l'Europa anche. Il *summit* NATO di Bruxelles avrebbe sancito questo riallineamento nel comunicato redatto il 14 giugno 2021, dove Pechino era nominata più volte di Mosca nella denuncia che «*China's growing influence and international policies can present challenges that we need to address together as an Alliance. We will engage China with a view to defending the security interests of the Alliance*». Il documento si inseriva nel solco aperto dal *memorandum* dell'anno precedente, ma a differenza di quello che rimaneva sul piano generale, sottolineava una serie di problemi concreti, come l'espansione dell'arsenale

nucleare cinese, la crescente cooperazione militare con la Russia, la strategia di MCF di cui abbiamo già brevemente accennato, le azioni nel cyberspazio e nell'ambito della disinformazione. Allo stesso tempo, ma di nuovo sulla scia dell'elaborazione precedente, il Comunicato ribadiva l'importanza di mantenere un dialogo aperto con la PRC¹⁸.

La guerra in Ucraina ha evidenziato la fragilità delle catene globali di approvvigionamento occidentali e confermato come molti degli alleati (specialmente europei) dipendessero dall'Indo-Pacifico, riportando (proprio per il tilt della relazione con la Russia) molta dell'attenzione verso quelle aree. Il *summit* di Madrid del luglio 2022 non ha potuto che prendere atto della nuova situazione strategica e del deterioramento delle relazioni internazionali a livello globale. Sebbene più defilata rispetto alla sfida lanciata da Mosca, Pechino è rimasta nel radar della riflessione dell'Alleanza che l'ha nominata nel nuovo *Strategic Concept* ben 11 volte, stigmatizzando le «ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values» e «the deepening strategic partnership between the People's Republic of China and the Russian Federation and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests»¹⁹.

Tanto il vertice dell'estate 2023 a Vilnius, quanto quello a Washington del luglio 2024, hanno confermato quanto delineato dal nuovo Concetto Strategico. L'Alleanza si è dimostrata preoccupata da un lato, dagli aspetti di intervento ibrido, cyber e di proiezione normativa con cui si muove Pechino su scala transregionale, dall'altro, dal progressivo avvicinamento sino-russo derivante dagli scenari apertisi in Ucraina. A questo proposito i leader della NATO avevano prima invitato la RPC «to condemn Russia's war of aggression against Ukraine, to abstain from supporting Russia's war effort in any way, to cease amplifying [...] to act responsibly and refrain from providing any lethal aid to Russia»²⁰, per poi denunciare «the deepening strategic partnership between Russia and the PRC

¹⁸ *Brussels Summit Communiqué*, 14.6.2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

¹⁹ *2022 NATO' Strategic Concept*, 30.6.2022, <https://www.nato.int/strategic-concept/>.

²⁰ *Vilnius Summit Communiqué*, 11.7.2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

and their mutually reinforcing attempts to undercut and reshape the rules-based international order», etichettandola molto gravemente come «*Decisive Enabler*» nel contesto del conflitto in Europa centro-orientale²¹.

Da “minaccia fantasma” a «*Decisive Enabler*»?

Dopo questo breve excursus ricostruttivo del sinuoso percorso fatto dalla NATO in merito alla RPC appare forse necessario passare a un altro piano di analisi, più speculativo ma altrettanto radicato nelle scienze della politica. La prima considerazione che emerge dalla genealogia evidenziata è che Pechino non sia più *munere alieno* per l'Alleanza Atlantica.

Al di là dunque degli aspetti operativi, la riflessione sulla PRC ha soprattutto permesso alla NATO di funzionare, ancora una volta, come elemento di agevolazione nel riallineamento delle agende dei diversi membri dell'Alleanza. La RPC non è territorialmente parte della costruzione del concetto di sicurezza della NATO ma certamente è uno dei perni che l'Alleanza ha messo a fuoco per «*stay strong militarily. Be more united politically. And take a broader approach globally*»²². La questione cinese, nelle sue diverse dimensioni concorre a definire una versione di sicurezza più onnicomprensiva, riflesso della natura multidimensionale delle sfide all'ordine sistemico attuale. Adottare tale postura significa lavorare ancora più strettamente con partner per sviluppare risposte coerenti, forti, unificate e collettive per difendere i valori condivisi in un mondo di crescente competizione globale.

In questo momento di transizione che stiamo vivendo, Pechino è dunque ancora sempre di meno un partner, mentre sempre di più, per utilizzare una citazione cinematografica che vuole essere una metafora, risulta una “minaccia fantasma”. Dove fantasma, significa intangibile e ancora virtuale, e non di per sé inesistente. Lo è per tre ragioni che costituiscono aspetti di novità o di continuità nel rapporto tra Occidente e RPC.

²¹ *Washington Summit Declaration*, 10.7.2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm.

²² *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on launching #NATO2030*, 8.6.2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176197.htm.

In primis, perché per un'Alleanza che ancora articola il *core* della propria sicurezza in ambito regionale e su questioni di *hard-power*²³, l'Asia-Pacifico costituisce un «*out-of-area*» per il momento ancora non valicato, ma non più invalicabile: più che un confine la sicurezza è oggi un *limes* che si va progressivamente permeando. La NATO non si sta dotando di una capacità di proiezione militare in Asia per contenere la minaccia bellica cinese, ma alcuni Stati membri europei stanno progressivamente prestando attenzione a quel teatro, a che dal punto di vista operativo: dalla strategia dell'Indo-Pacifico francese (2019)²⁴, all'omonima adottata dai tedeschi (2020)²⁵, e all'AUKUS dove giocano un ruolo significativo anche i britannici (2021)²⁶. L'Alleanza si è mossa su questa linea rinforzando i legami con gli AP-4, i partner dell'Asia-Pacifico (ovvero Australia, Giappone, Nuova Zelanda e Corea del Sud), che dal vertice di Madrid in avanti sono stati invitati a partecipare attivamente ai *summit*, e dall'ottobre 2024 ai *meeting* a livello dei Ministri della Difesa²⁷, mentre si intensificano le sinergie anche a livello di riflessione accademica sui problemi e sulle preoccupazioni comuni²⁸. Proprio il vertice spagnolo e quello statunitense hanno tracciato la rotta di un'evoluzione e che ha alimentato un dibattito sulla via da prendere per concretizzarla. Sulla scia delle dichiarazioni di Kurt Campbell, Vice Segretario di Stato degli Stati Uniti²⁹, alcuni analisti hanno sostenuto la necessità di una maggiore istituzionalizzazione del rapporto con i partner dell'Asia e dell'Oceania,

²³ M. de Leonardis (eds), *NATO in the Post-Cold War Era: Continuity and Transformation*, Londra, 2022.

²⁴ *La stratégie de la France dans l'Indopacifique*, 11.7.2019, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/fr_a4_indopacifique_022022_dcp_v1-10-web_cle017d22.pdf.

²⁵ Auswärtiges Amt, *Deutschland – Europa – Asien: Das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten*, 12.9.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/asien/indo-pazifik-leitlinien/2380340>.

²⁶ *Joint Leaders Statement on AUKUS*, 15.9.2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

²⁷ *NATO Defence Ministers Meeting opens with a focus on Ukraine and the Indo-Pacific*, 17.10.2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_229541.htm.

²⁸ Si veda: United States Institute of Peace, *NATO and Indo-Pacific Partners: Understanding Views and Interests*, 19.02.2024, <https://www.usip.org/publications/2024/02/report-expert-study-group-nato-and-indo-pacific-partners>.

²⁹ *NATO Public Forum: NATO's Partnerships*, 11.7.2024, <https://www.youtube.com/watch?v=TbV4GVKJuCE&t=1866>.

passando dall'architettura multilaterale degli *Individually Tailored Partnership Programmes*³⁰, a una struttura di dialogo permanente nella cornice dell'*Atlantic-Pacific Cooperation* (APC)³¹. Altri autori si sono esposti parlando di un'allineamento operativo e di standard militari in chiara funzione antirussa e anticinese³². D'altro canto, nel 2023 la proposta di creare un ufficio di collegamento della NATO a Tokyo non ha avuto seguito, a causa delle perplessità di alcuni Stati membri, in particolare della Francia³³. La capacità di influenza normativa cinese, quella di interdizione sul piano della cybersicurezza che Pechino può operare in ambito metaspaziale³⁴, e l'attivismo nei classici domini della politica di potenza, sono forieri di consolidare in ambito NATO il ripensamento che già è in fieri.

La RPC però è una "minaccia fantasma" anche a causa della nostra carenza nella conoscenza dell'oggetto di analisi: il mondo della politica cinese. La lettura semplificatoria di un sistema delle relazioni internazionali che contrappone le democrazie agli autoritarismi tende a confondere strumenti ermeneutici peraltro già poco utili sul piano euristico con categorie politiche che sono invece dannose, alimentando le incomprensioni. Il sostegno di Pechino alla Russia nel contesto della guerra in Ucraina, le recenti esercitazioni militari congiunte in Bielorussia³⁵, una politica cinese in Europa percepita da alcuni attori UE come *dividi et impera* più che come *win-win*, e le reazioni di Pechino alle dichiarazioni dei vertici NATO definite come «*a product of the Cold War mentality and full of belligerent*

³⁰ *Individually Tailored Partnership Programmes*, 21.10.2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_225037.htm.

³¹ I. Stratus – F. Shin, *How to institutionalize NATO's cooperation with its closest Pacific partners*, "Atlantic Council", 19.7.2024, <https://www.atlanticcouncil.org>.

³² L. Simón, *NATO should be think big about the Indo-Pacific*, "War on the Rock", 1.7.2024, <https://warontherocks.com/2024/07/nato-should-think-big-about-the-indo-pacific/>.

³³ A. Gray – J. Irish, *NATO leaders send mixed messages in Japan office controversy*, "Reuters", 12.7.2023.

³⁴ B. Onnis, *Serve the Nation. 'Wolf Warrior' diplomats in defense of the official narrative on Covid-19 between fake news and disinformation*, in G. Borzoni – B. Onnis – C. Rossi (eds), *Beyond fake news. Governments, press and disinformation through international history*, Milano, 2021, pp. 229-245.

³⁵ A. Saxena, *China's Show of Force With Belarus Amid NATO Concerns*, "The Diplomat", 17.07.2024.

rhetoric»³⁶, sono indubbiamente parte della strategia negoziale assertiva, a tratti sgrammaticata, volta a massimizzare le posizioni di potere di Pechino. Al tempo stesso però occorre ponderazione perché corrispondono, o possono corrispondere, anche alla logica di incrementare la propria sicurezza, rimandando a un'ansia diffusa nella classe politica e nell'opinione pubblica cinese circa un possibile accerchiamento da parte occidentale³⁷. L'ampliamento dello spettro di funzioni della NATO, la dimensione multidimensionale della sicurezza, l'«allargamento funzionale» dei compiti dell'Alleanza costituiscono un enorme interrogativo per Pechino³⁸. Una RPC in difficoltà interna congiunturalmente dal punto di vista economico e strutturalmente da quello demografico, è forse più problematica di un attore stabile. Si trattano questi di accenti di una logica kissingeriana che la meccanica dell'equilibrio sistemico impone di tenere presente quando si programma una *de-escalation* o un *de-risking* per evitare tanto una «Trappola di Tucidide»³⁹, quanto una nuova aperta Guerra Fredda⁴⁰.

Infine, la terza e conclusiva ragione. Il ruolo di “fantasma” è quello che la RPC ha sempre avuto in merito all'Alleanza Atlantica e alla NATO⁴¹, due entità uguali e distinte che hanno plasmato l'identità e i valori dell'Occidente durante la Guerra Fredda e che si sono costituite a difesa e contenimento dell'Unione Sovietica⁴², ma che indirettamente hanno acquisito senso strategico proprio a causa della stessa fondazione della RPC a seguito della vittoria maoista nella guerra civile, nel 1949, e della firma dell'asse sino-sovietico

³⁶ Foreign Ministry Spokesperson Lin Jian's Regular Press Conference on July 11, 2024, 11.7.2024, http://za.china-embassy.gov.cn/eng/fyrth/202407/t20240711_11452411.htm.

³⁷ M. Puranen, *China's NATO Anxiety*, “The Diplomat”, 15.5.2024.

³⁸ L. Odgaard, *China Views NATO: Beijing's Concerns about Transatlantic Cooperation in the Indo-Pacific*, “Hudson Institute”, 3.3.2023.

³⁹ G. Allison, *Destined For War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Harcourt, 2017.

⁴⁰ J. Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War: 1941-1947*, New York, 1972.

⁴¹ M. Berrettini, *The of Eurasian Heartland and the Atlantic Alliance: An Interpretative Essay*, in M. Berrettini – D. Borsani (eds), *Bringing Eurasia Back In? The Resilience of the Western-centric System between History and Politics*, Londra, 2023, pp. 17-32.

⁴² Su questo il classico: O. Barié (a cura di) *L'Alleanza occidentale. Nascita e sviluppo di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988.

nel 1950⁴³. Così come non si può capire storiograficamente il passaggio dall'Alleanza a NATO senza guardare ai difficili rapporti tra l'Occidente e Mosca, con una Pechino che pur rimanendo sullo sfondo era però determinante nel generale il contesto geostrategico che produsse la *National Security Council* (NSC) *Resolution 68*⁴⁴, probabilmente oggi non si può capire la nuova polarizzazione tra Occidente e Russia, né il compatimento (forse provvisorio?) tra le due sponde dell'Atlantico senza guardare indirettamente a Pechino.

A modo di conclusione

Non resta che concludere queste poche righe di riflessione considerando che nell'arco di pochi anni, sia stata significativa la velocità degli slittamenti a cui abbiamo assistito in merito alla posizione della RPC in ambito NATO: da "questione" di carattere normativo e generico, a "problema" sempre più pregnante; da materia securitaria quasi esclusivamente statunitense, ad ambito di apprensione anche per l'UE⁴⁵ e per gli Stati europei membri dell'Alleanza. L'asse su cui si è articolato questo riallineamento non è stato inizialmente quello della progressiva militarizzazione della politica estera di Pechino, o almeno la percezione occidentale di questa nuova assertività. La leva di convergenza sono stati gli aspetti normativi della *power projection* cinese⁴⁶, certamente, però, la torsione assertiva della RPC e la maggiore sicurezza con cui si muove a livello globale sono stati elementi di allarme costruitosi nel tempo⁴⁷, in un processo che si è intersecato in Occidente alla percezione di un ordine democratico sotto attacco anche dal punto di vista della legittimità

⁴³ M. Berrettini, *Guerra Fredda o transizione egemonica? La diplomazia "atlantica", l'asse Mosca-Pechino e l'alterazione dell'equilibrio strategico*, "Nuova Rivista Storica", vol. 1 (2017), pp. 11-32.

⁴⁴ M. Berrettini, *Genesi della Guerra Fredda*, in A. Giovagnoli – E. Giunipero (a cura di), *Cina, Europa, Stati Uniti. Dalla Guerra fredda a un mondo multipolare*, Milano, 2023, pp. 21-37.

⁴⁵ J. Oertel, *From Brussels with leverage: How the EU is recalibrating its China strategy*, "European Council on Foreign Relations Commentary", 24.10.2023.

⁴⁶ Non è un caso che la *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* ha prodotto una serie rilevanti di documenti e di paper centrati su Pechino. Si veda: <https://ccdcoe.org/>.

⁴⁷ Un inquadramento: B. Onnis, *La politica estera della RPC. Principi, politiche e obiettivi*, Canterano, 2020.

ideologica, specialmente dopo il 24 febbraio 2022, quando da un lato la minaccia diretta o indiretta a dei partner, e l'incremento delle tensioni in Medio Oriente, si sono ulteriormente rivelati problematici per i sistemi di produzione, gli interessi e le catene di approvvigionamento occidentali. Una crescita di preoccupazioni comuni nell'Alleanza Atlantica che è registrata dal sempre minore spazio che ha la dimensione costruttiva del rapporto tra Occidente e RPC nei documenti NATO e che con un po' di pessimismo ascientifico autorizzano a ipotizzare un ulteriore scivolamento nei rapporti che faranno di Pechino non più una "minaccia fantasma" ma un problema reale, anzi il problema reale.

finito di stampare
nel mese di gennaio 2025
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)
su materiali e tecnologia ecocompatibili

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: libri.educatt.online

ISBN: 979-12-5535-372-0 / ISBN edizione digitale: 979-12-5535-373-7
ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione digitale: 2532-5310

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienzepolitiche.it>
È possibile ordinare la versione cartacea: on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215
o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - Foto: Ruth Schacht. Map Division. © 2019. Foto Scala, Firenze.

La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.



euro 15,00