

Il ruolo della Cina e i primi passi di Biden

testo di *Chiara Giovetti* |

Il disinteresse della scorsa amministrazione Usa per la cooperazione ha contribuito all'espansione dell'influenza cinese, specialmente nelle organizzazioni internazionali. L'aiuto allo sviluppo, ma soprattutto gli investimenti cinesi, infatti, sono in forte crescita già da un ventennio. Il nuovo presidente Usa, Joe Biden, dovrà trovare una mediazione fra la fermezza verso Pechino e il riparare e ricostruire quanto cambiato o demolito da Trump.

Quattro delle principali quindici agenzie delle Nazioni Unite hanno un cittadino cinese come direttore o segretario generale: al primo mandato sono Fang Liu, che guiderà l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (Icao) fino al prossimo luglio, e Qu Dongyu che sarà fino al 2023 il direttore generale dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao). Si concluderà invece alla fine di quest'anno il secondo mandato di Li Yong all'Agenzia per lo sviluppo industriale (Unido), mentre Houlin Zhao, riconfermato nel 2018 alla testa dell'Unione internazionale per le telecomunicazioni (Itu), occuperà la posizione fino alla fine del 2022.

Una maggior presenza di una potenza come la Cina nelle istituzioni internazionali è del tutto fisiologica; ma per farsi un'idea del peso che Pechino sta acquisendo basta pensare che le altre potenze mondiali come gli Stati Uniti, il

Regno Unito, la Germania e la Francia hanno loro cittadini [alla guida di una sola agenzia ciascuno@.](#)



Honk Hong /AfMC

Centri d'influenza

Le agenzie Onu non sono molto note ai non addetti ai lavori, ma il loro operato riguarda ambiti con i quali milioni di persone vengono a contatto quotidianamente e non solo nei paesi in via di sviluppo. L'Unione internazionale per le telecomunicazioni, ad esempio, ha fra i suoi incarichi quello di elaborare le norme tecniche per il funzionamento delle reti dell'informazione e della comunicazione senza le quali, si legge sul sito dell'organizzazione, «non sarebbe possibile fare una telefonata o navigare in Internet. Per l'accesso a Internet, la compressione vocale e video, le reti domestiche e molti altri aspetti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, centinaia di standard [Itu consentono ai sistemi](#)

[di funzionare, a livello locale e globale»@.](#)

Un esempio delle diatribe che possono sorgere intorno ai temi di cui si occupa l'Itu si è avuto assistendo allo scontro fra l'amministrazione guidata da Donald Trump e la Cina a proposito delle tecnologie di telefonia mobile e cellulare di quinta generazione, o 5G, e del ruolo che l'azienda cinese Huawei ha nella produzione della componentistica e nella costruzione dell'infrastruttura necessaria a far funzionare queste tecnologie. I timori avanzati dal governo statunitense, spiegavano in un articolo del 2019 Alberto Belladonna e Alessandro Gili del centro di ricerca Ispi, riguardavano principalmente la possibilità che i dispositivi Huawei vengano usati per attività di «sorveglianza o spionaggio sulle reti digitali americane» e il fatto che «utenti, aziende e istituzioni sempre più interconnesse saranno più vulnerabili a interruzioni di servizio, furti di dati sensibili e attacchi cyber in grado di mettere a repentaglio l'economia e la sicurezza di un intero paese». A questo, sottolineavano gli autori, va aggiunta la competizione relativa alla definizione delle norme di riferimento: «l'International telecommunication union adotterà infatti come standard quello di una specifica azienda, [che dovrà essere successivamente seguito come riferimento dai restanti produttori»@.](#)

A prendere posizione a favore di Huawei è stato proprio il direttore dell'Itu, Houlin Zhao: quelle statunitensi sono preoccupazioni generate dalla politica e dagli interessi commerciali, ha detto il funzionario cinese, non dalla presenza di prove concrete.

Il pasticcio alla Fao

Anche la Fao, precisa un'analisi di Colum Lynch e Robbie Gramer apparsa nel 2019 sulla rivista Foreign Policy, ha un ruolo importante che riguarda tutti i paesi del mondo, non solo quelli a basso e medio reddito. L'agenzia, infatti, contribuisce a definire la regolamentazione internazionale per

la sicurezza degli animali e la salubrità del cibo, e svolge un ruolo chiave nell'elaborazione di risposte alla fame globale, ai cambiamenti climatici causati dalla produzione alimentare e alle [esigenze delle agroindustrie](#).

L'elezione a direttore della Fao di Qu Dongyu è stato un altro evento indicativo dell'intenzione della Cina di ottenere più posizioni di potere nelle agenzie Onu, e avrà conseguenze anche sulla nomina del prossimo direttore del World food programme (Wfp, Programma alimentare mondiale), l'agenzia che si occupa di assistenza alimentare e che dal 1982 è guidata da un cittadino statunitense. Sarà il direttore della Fao, insieme al Segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres, a scegliere nel 2022 il prossimo direttore del Wfp e ad «approvare tutte le nomine del personale di alto livello presso l'agenzia, complicando i futuri sforzi degli Stati Uniti per mantenere il loro ruolo dominante».

L'elezione di Qu – figlio di un coltivatore di riso e biologo con alle spalle anche una solida carriera in scienze agrarie e ambientali – è la conseguenza di tre fattori, il primo dei quali è la campagna elettorale molto decisa che la Cina ha fatto per il proprio candidato. Foreign Policy riporta un articolo della Cnn secondo il quale nel febbraio del 2019, pochi mesi prima dell'elezione del direttore generale, un alto funzionario cinese si è recato in Camerun per annunciare la cancellazione di 78 milioni di dollari dal debito del paese africano con Pechino. Un mese dopo il candidato camerunese alla direzione della Fao si è ritirato, facendo sospettare a molti osservatori un legame fra i due eventi.

Il secondo fattore è la confusa e maldestra gestione della vicenda all'interno dell'amministrazione Trump, dove si è consumato uno scontro fra i funzionari più vicini all'ex presidente – cristallizzati sull'appoggio a un candidato debole come l'ex ministro dell'agricoltura georgiano Davit Kirvalidze – e i funzionari più aperti a considerare altri profili da sostenere. Il terzo fattore è stato la mancanza di

collaborazione, se non l'aperta ostilità, fra gli Usa di Trump e i paesi europei, compatti invece nel sostegno alla candidata francese, l'agronoma Catherine Geslain-Lanéelle.

«La leadership cinese non è intrinsecamente cattiva», ha spiegato a Foreign policy kristine Lee, del centro studi Center for a new American security, «in una certa misura, gli Stati Uniti dovrebbero essere contenti che Pechino stia cercando di assumersi maggiori responsabilità nelle organizzazioni internazionali. Il problema è che sta abusando di questa responsabilità. I funzionari cinesi riferiscono a Pechino e prima di tutto servono gli interessi ristretti del Partito comunista cinese, invece di promuovere veramente il multilateralismo e rafforzare la trasparenza e la responsabilità alle Nazioni Unite».



Piazza Tienanmen a Pechino /AfMC

L'aiuto cinese e la nuova agenzia

Secondo le stime dell'Ocse, l'organizzazione per la

cooperazione e lo sviluppo economico, nel 2018 la cooperazione allo sviluppo internazionale della Cina ha raggiunto 4,4 miliardi di dollari, in calo rispetto ai 4,8 miliardi del 2017. Un miliardo e quattrocento milioni sono andati alla cooperazione multilaterale, cioè alle banche di sviluppo regionale, specialmente la Banca asiatica d'investimento [per le infrastrutture \(Aib\), e alle agenzie delle Nazioni Unite](#).

Il dato Ocse è inferiore a quello fornito dall'Agencia per la cooperazione giapponese, secondo la quale l'aiuto (stimato) della Cina è aumentato da 5,1 miliardi di dollari nel 2015 a 5,9 sia nel 2018 che nel 2019. L'aiuto sarebbe costituito da donazioni bilaterali e prestiti senza interessi per circa la metà, mentre un quinto andrebbe in prestiti agevolati del governo cinese ai paesi beneficiari e il restante [30% in contributi alle organizzazioni internazionali](#).

Il dato più alto è quello calcolato dal sito Aiddata, che considera però anche gli impegni dichiarati (commitments) e non soltanto i fondi effettivamente sborsati; secondo Aiddata l'aiuto cinese è aumentato da un miliardo e 300 milioni del 2000 ai 6,9 miliardi del 2014, con una punta di quasi 14 miliardi nel 2009. Nel quindicennio, quindi, la Cina avrebbe fornito aiuti allo sviluppo per 81 miliardi. Nello stesso periodo, il dato per gli Usa – principale donatore mondiale – è di [366 miliardi di dollari](#). La China Africa research initiative (Cari) della Johns Hopkins University presenta invece cifre più basse, che vanno dai poco più di [600 milioni del 2003 ai 3 miliardi del 2019](#).

Il motivo delle discrepanze tra i dati delle diverse ricerche è che la Cina non riporta i propri dati a nessun ente internazionale e tutte le stime si basano dunque su complesse ricostruzioni che raccolgono e incrociano i dati pubblicati da ministeri, ambasciate, aziende, banche e altri enti cinesi con quelli messi a disposizione dalle agenzie Onu e da altre organizzazioni alle quali la Cina contribuisce. Tutte le stime dell'aiuto cinese, comunque, puntano nella direzione di una

crescita decisa.

Inoltre, la Cina ha creato nell'aprile 2018 l'Agenzia cinese di cooperazione internazionale per lo sviluppo (Cidca). Secondo diverse analisi, fra cui quelle del centro di [ricerca Brookings](#) e [del Centro per lo sviluppo globale](#), l'agenzia è nata con lo scopo di riorganizzare e dare maggiore coerenza alla cooperazione allo sviluppo cinese. Fino al 2018 era l'ufficio per l'aiuto estero del ministero del Commercio a fare da coordinatore, ma i progetti e gli interventi veri e propri venivano affidati a numerosi ministeri e istituzioni finanziarie cinesi, generando così una dispersione delle responsabilità sulla gestione dei fondi e notevoli difficoltà di coordinamento.

Se, da un lato, Cidca ha effettivamente un ruolo centrale nella definizione della strategia e nella formulazione dei progetti, oltre che nel monitoraggio di lungo termine alla fine degli interventi; la gestione dei fondi e le fasi centrali della progettazione rimangono al ministero del Commercio. Per il momento, quindi, l'agenzia appare come la faccia della cooperazione cinese da mostrare ai partner internazionali più che l'ente che effettivamente organizza e gestisce i fondi dell'aiuto.

Per farsi un'idea del ruolo di Cidca basta pensare che i fondi su cui ha contato nel 2019 sono stati, secondo Brookings, l'equivalente di 18 milioni di dollari, a fronte dei 2,63 miliardi ancora gestiti dal ministero del Commercio per aiuto allo sviluppo. Nello stesso anno Usaid, l'agenzia per la cooperazione degli Stati Uniti, ha amministrato 20 miliardi di dollari dei circa 35 destinati all'aiuto allo sviluppo nel bilancio americano.

Il grosso dei flussi finanziari della Cina a sostegno dello sviluppo è sempre stato e continua a essere costituito non dal cosiddetto aiuto pubblico allo sviluppo (Aps, o Oda nell'acronimo inglese), ma da quelli che, nella

classificazione dell'Ocse, si chiamano altri apporti del settore pubblico (Oof, Other financial flows). Sono transazioni che comprendono una percentuale di dono – cioè di fondi che non devono essere restituiti al donatore – [inferiore a quella che l'Ocse richiede per classificarli come aiuto](#) e operazioni finanziarie bilaterali che hanno principalmente uno scopo di facilitazione delle esportazioni. Secondo Aiddata, questi flussi cinesi sono stati pari a 216,3 miliardi di dollari complessivi fra il 2000 e il 2014, mentre quelli degli Usa sono stati di 28,1 miliardi.



Casa Bianca. /AfMC

L'amministrazione Biden

I primi atti del nuovo presidente americano Joe Biden per quanto riguarda la cooperazione internazionale sono stati di decisa rottura rispetto alla precedente amministrazione. Biden ha ordinato il rientro degli Usa nel trattato di Parigi sul clima e ha annullato il ritiro [dall'Organizzazione mondiale della sanità](#).

[Tuttavia, secondo Devex, piattaforma online che si occupa di sviluppo](#), alcune iniziative lanciate dall'amministrazione Trump hanno buone probabilità di rimanere in piedi, a cominciare dalla riforma di Usaid e dalla Development finance corporation (Dfc), l'ente che usa fondi pubblici per sostenere gli investimenti privati americani in paesi a basso e medio reddito. La Dfc, spiega Daniel Kilmann del [Center for a new American security](#) disporrà di più risorse, rispetto agli enti che l'hanno preceduta, per «stimolare la partecipazione del settore privato nei progetti all'estero» e va utilizzata in modo efficace se si vuole competere con la Cina e la sua iniziativa nota come Nuova via della seta. Ma, puntualizza Devex, i sostenitori della cooperazione ritengono anche fondamentale assicurarsi che siano le esigenze dello sviluppo e non gli interessi economici e di politica estera a guidare la strategia della Dfc.

Chiara Giovetti