Il libro bianco cinese sul controllo degli armamenti nella "nuova era".

Alessandro Pascolini
Università di Padova

Lo scorso 27 novembre, il Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese (RPC) ha pubblicato un libro bianco specifico sul controllo degli armamenti "nella nuova era di Xi Jinping", terzo dopo quelli di Jiang Zemin (novembre 1995) e di Hu Jintao (settembre 2005). Il nuovo libro bianco è anche la prima dichiarazione sulle politiche nucleari cinesi dalla rivelazione pubblica della rapida espansione delle loro forze nucleari. In un clima globale di acuta inquietudine nucleare, crescente competizione tra le grandi potenze ed erosione del regime di controllo degli armamenti, la pubblicazione ha l'obiettivo di "presentare in modo completo le politiche e le pratiche della Cina in materia di controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione".

L'evoluzione più significativa dei tre libri bianchi è l'espansione delle aree tematiche. Il documento del 1995 si concentrava sui domini tradizionali, ovvero principi di disarmo globale, regimi nucleari e di altre armi di distruzione di massa e riduzioni delle forze convenzionali; il libro bianco del 2005 aggiungeva a questi temi sezioni distinte sui missili e la corsa agli armamenti nello spazio esterno, ampliando la dimensione convenzionale per includere mine terrestri e armi leggere.

Il libro bianco del 2025 segna un salto qualitativo. Introduce un capitolo su "guidare la governance della sicurezza internazionale nei campi emergenti", coprendo spazio esterno, cyberspazio, intelligenza artificiale (AI) e controllo delle tecnologie. In questa nuova cornice, il controllo degli armamenti diventa un progetto multidominio e la RPC articola esplicitamente l'ambizione di plasmare norme e regole in queste aree, rispecchiando la sua più ampia spinta ad assumere un ruolo di leadership nella governance globale.

Il documento è articolato in una prefazione, 5 capitoli (I. dure realtà, la sicurezza internazionale e il controllo degli armamenti; II. posizione e politiche, il controllo degli armamenti della Cina nella nuova era; III. svolgere un ruolo costruttivo nel controllo internazionale degli armamenti; IV. guidare la governance della sicurezza internazionale nei settori emergenti; V. rafforzare la cooperazione internazionale sulla non proliferazione e sugli usi pacifici della scienza e della tecnologia), una conclusione e due allegati: elenco dei trattati sul controllo degli armamenti, il disarmo e la non proliferazione cui la Cina ha aderito; leggi e regolamenti della Cina relativi alla non proliferazione e ai controlli sulle esportazioni.

La "nuova era"

I tre libri bianchi differiscono significativamente anche rispetto alle descrizioni dell'ambiente internazionale. Caratterizzato da cauto ottimismo, il libro bianco del 1995 riconosceva le sfide ma evidenziava principalmente le opportunità create dalla fine della Guerra Fredda e il documento del 2005 vedeva le questioni relative al controllo degli armamenti giunte a un "crocevia cruciale" e indicava minacce emergenti.

Al contrario, il libro bianco del 2025 ritrae un mondo in profonda crisi sistemica: "l'egemonismo, la politica di potenza e l'unilateralismo rappresentano una grave minaccia per l'ordine internazionale; la rivalità geopolitica si sta intensificando; i conflitti regionali e le instabilità stanno diventando più frequenti; mentre assistiamo all'accelerazione della corsa agli armamenti in molteplici domini". Contemporaneamente, le questioni relative al

controllo internazionale degli armamenti, al disarmo e alla non proliferazione "stanno diventando più complesse e multidimensionali".

L'introduzione del documento attribuisce questo deterioramento unicamente alle azioni di "un certo paese", una formulazione che si riferisce agli Stati Uniti, il cui comportamento strategico viene più volte contestato nei vari capitoli. Al contrario, "la nazione cinese ha sempre valorizzato la pace e l'armonia tra le nazioni, sostenuto la giustizia e si è opposta all'abuso dei deboli da parte dei forti e all'uso eccessivo della forza. E la RPC dal 1949 ha perseguito un percorso di sviluppo pacifico e una politica di difesa nazionale di natura difensiva, e si è fermamente opposta a tutte le forme di egemonia, aggressione, espansione e corsa agli armamenti".

Tuttavia, il documento non spiega la continua espansione della RPC in atto nei mari Cinese Meridionale e Cinese Orientale con l'occupazione di isole a danno del Vietnam, delle Filippine e del Giappone (https://ilbolive.unipd.it/it/news/barbie-conflitti-mar-cinese-meridionale) e non viene nemmeno chiarita la consistenza dell'affermazione con i vasti e accelerati programmi cinesi di riamo in tutti i settori (http://ilbolive.unipd.it/it/cina-difesa-strategia-militare), a parte l'affermazione che "un esercito cinese più forte rafforza le potenze pacifiche del mondo".

Armamenti nucleari

Il documento ripresenta sostanzialmente le note posizioni della Cina, evita una maggiore trasparenza sulla consistenza del suo arsenale nucleare e sull'effettiva dottrina militare, ribadendo che l'opacità delle forze e della strategia è un elemento cruciale della deterrenza stessa. La reticenza cinese rimane una delle preoccupazioni centrali nei dibattiti contemporanei sul controllo degli armamenti.

A motivare l'acquisizione nucleare, si afferma che "la Cina è stata costretta a fare la scelta strategica di sviluppare armi nucleari in un particolare momento storico per affrontare le minacce nucleari e i ricatti, spezzare il monopolio nucleare esistente e prevenire le guerre nucleari. Le armi nucleari della Cina non sono destinate a minacciare altri paesi, ma alla difesa e all'autoprotezione. La Cina si è sempre impegnata nella sua politica di 'non uso per primi' (NFU) delle armi nucleari, ha fermamente sostenuto una strategia nucleare di autodifesa, e ha promosso la modernizzazione delle sue forze nucleari per salvaguardare la propria sicurezza strategica e la stabilità strategica globale complessiva."

In mancanza di precisi dettagli operativi riguardo alla sua effettiva implementazione, il NFU non è verificabile e rimane una mera dichiarazione politica unilaterale volutamente opaca e lasciata all'interpretazione del dichiarante. Il corrente processo di modernizzazione delle forze nucleari cinesi per "migliorare le capacità in materia di allerta strategica precoce, comando e controllo, penetrazione missilistica e risposta rapida", suggerisce agli osservatori che la Cina stia in realtà sviluppando una postura di lancio-sotto-attacco o lancio-su-allarme, che supererebbe una dottrina di NFU.

Il documento dichiara l'aspirazione cinese al disarmo nucleare, ma questo "dovrebbe essere un processo giusto e ragionevole di riduzione graduale verso un equilibrio al ribasso che mantenga la stabilità strategica globale e una sicurezza non diminuita per tutti, e dovrebbe procedere in modo graduale. I paesi che possiedono i maggiori arsenali nucleari dovrebbero apportare riduzioni drastiche e sostanziali delle loro forze in modo verificabile, irreversibile e giuridicamente vincolante, in modo da creare le condizioni per un disarmo nucleare completo e totale. Quando le condizioni saranno mature, tutti gli stati dotati di

armi nucleari dovrebbero partecipare al processo di negoziazione multilaterale sul disarmo nucleare".

Quindi, la RPC non è attualmente disponibile per negoziati in qualsiasi formato finalizzati a riduzioni concordate delle forze nucleari e mantiene il rifiuto del Trattato sulla proibizione delle armi nucleari del 2017, sostenuto dai paesi del Sud globale e ignorato, senza alcun commento, nel libro bianco.

Forse anche in risposta alle affermazioni americane e russe su ventilati test nucleari, "la Cina sostiene fermamente gli scopi e gli obiettivi del Trattato per la messa al bando totale degli esperimenti nucleari. Essendo uno dei primi paesi a firmare il Trattato, la Cina ha sempre onorato il suo impegno per la moratoria sui test nucleari, ha sostenuto l'entrata in vigore anticipata del Trattato e ha promosso i lavori preparatori nazionali per la sua attuazione"; non viene tuttavia motivata la mancata ratifica del trattato stesso.

"Opponendosi fermamente ai doppi standard sulla non proliferazione nucleare", la Cina considera la cooperazione sui sottomarini nucleari tra Stati Uniti, Regno Unito e Australia andare contro l'oggetto e lo scopo del Trattato di non proliferazione e minare gravemente il regime internazionale di non proliferazione nucleare.

Una nuova critica viene espressa contro "questo determinato paese", che "nel perseguire una sicurezza assoluta, ha promosso senza limiti il sistema globale di difesa missilistica Golden Dome e ... ha promosso lo schieramento avanzato di sistemi missilistici a medio raggio nella regione Asia-Pacifico e in Europa ... minando l'equilibrio e la stabilità strategica globale". Invece, "lo sviluppo da parte della Cina delle tecnologie missilistiche e delle capacità di difesa missilistica è motivato esclusivamente dall'autodifesa e non è diretto contro alcun paese o regione".

In realtà, mentre i missili a gittata intermedia americani non sono ancora operativi, la Cina ha già schierato una varietà di tali missili. Significativi sono anche i programmi anti-missile cinesi, attualmente considerati analoghi ai THAAD americani (operativi per la difesa terminale), con sviluppi per una capacità di attacco anche nella fase di volo intermedia.

Il controllo degli armamenti

Il documento presenta in modo puntiglioso e dettagliato la posizione cinese positiva e propositiva in tutti i vari trattati, convenzioni e regimi di controllo internazionale degli armamenti, sostenendo fermamente lo status e l'autorità delle Nazioni Unite. Dichiara di voler "sostenere un quadro di governance più inclusivo, meccanismi multilaterali più efficaci e una cooperazione internazionale più proattiva".

In particolare, per affrontare le sfide globali di biosicurezza, la Cina promuove l'istituzione di un'agenzia globale dedicata al controllo delle armi biologiche e alla biosicurezza; la necessità di una specifica istituzione internazionale a sostegno della Convenzione sulle armi biologiche è uno dei punti cruciali per un solido regime di disarmo e non-proliferazione di tali armi, ma la comunità internazionale non è ancora riuscita a risolverlo positivamente e trova l'opposizione degli Stati Uniti.

La RPC sostiene indagini complete, obiettive e imparziali, in conformità con la Convenzione sulle armi chimiche, sugli incidenti che potrebbero coinvolgere l'uso di armi chimiche, "per giungere a conclusioni che rispettino i fatti e che resistano alla prova del tempo". Il documento lamenta il ritardo con cui il Giappone procede alla distruzione delle armi chimiche abbandonate in Cina durante la Seconda guerra mondiale.

Per quanto riguarda lo spazio, il libro bianco ribadisce il sostegno della RPC all'ONU nel giocare un ruolo chiave nel rafforzare la sicurezza dello spazio esterno, sebbene non offra dettagli su come questo ruolo possa essere adempiuto.

La sezione sulla sicurezza informatica ribadisce il principio della RPC della sovranità informatica nazionale col diritto dei singoli paesi di "esercitare la giurisdizione sull'infrastruttura di informazione e comunicazione, sulle risorse, sui dati e sulle attività pertinenti all'interno dei loro territori, e di proteggere i loro sistemi informativi e dati importanti da minacce, interferenze, attacchi, furti e distruzione". Il docuento suggerisce quattro principi nel cyberspazio per la riforma della governance globale di internet: "rispetto della sovranità cibernetica, mantenimento della pace e della sicurezza, promozione della trasparenza e della cooperazione, e formulazione di un buon ordine".

Per quanto riguarda le applicazioni militari dell'AI, la RPC invita tutti i paesi ad "adottare un approccio prudente e responsabile nello sviluppo e nell'utilizzo della tecnologia AI nel settore militare"; ribadisce la sua posizione che i sistemi di AI "debbano rimanere sempre sotto controllo umano". Il libro bianco invoca anche un quadro di governance internazionale per l'applicazione militare dell'AI e sottolinea i contributi della RPC allo sviluppo di un relativo quadro ONU.

Il documento nota che "i paesi in via di sviluppo sono ancora soggetti a restrizioni sugli usi pacifici della scienza e della tecnologia. La Cina promuove la cooperazione internazionale sugli usi pacifici della scienza e della tecnologia, e facilita il miglioramento della governance globale della non proliferazione".

Qualche osservazione

Rispetto ai due precedenti libri bianchi, l'ultima versione ridefinisce la RPC da difensore reattivo dello status quo a proponente proattivo della "governance della sicurezza globale", con un ruolo più attivo nei futuri negoziati sul controllo degli armamenti, salvaguardando al contempo i propri obiettivi di modernizzazione ed evitando vincoli al proprio comportamento.

I libri bianchi della RPC hanno sempre una funzione di promozione e di messaggistica, sia interna che internazionale. L'enfasi del libro bianco del 2025 su correttezza, equità tecnologica e diritti dei paesi in via di sviluppo suggerisce un appello deliberato a pubblici del Sud globale, che si sentono emarginati negli attuali regimi di controllo all'esportazione e di governance. Ma la proliferazione di armi di fabbricazione cinese nei conflitti africani in corso, per esempio, potrebbe minare la retorica ufficiale proveniente da Pechino.

Il documento sottolinea più volte e con forza che "la Cina appoggia il ruolo indispensabile dell'ONU nella governance globale" e sostiene l'autorità e la funzionalità delle organizzazioni internazionali come l'Agenzia atomica internazionale di Vienna e l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche.

Questa posizione cinese è tanto più significativa a fronte di quella americana espressa fra i principi della recente *National Security Strategy,* che non riconosce nessun ruolo al controllo degli armamenti per la sicurezza nazionale e dove l'ONU e le agenzie internazionali di controllo compaiono solo in forma negativa: "gli Stati Uniti proteggeranno senza scuse la propria sovranità. Ciò include prevenire la sua erosione da parte di organizzazioni transnazionali e internazionali. Gli Stati Uniti tracceranno il proprio corso nel mondo e determineranno il proprio destino, liberi da interferenze esterne".

Padova, 23 dicembre 2025