

Dipartimento di Scienze Politiche
Laurea Triennale in Scienze Politiche

Cattedra di Relazioni Internazionali

Vaccine Diplomacy come Strumento di Influenza: Cina e America Meridionale nel Contesto del Covid-19

Chiar.ma Prof.ssa Silvia Menegazzi

RELATRICE

Gianmarco Musella - 103982

CANDIDATO

Anno Accademico 2024/2025

Indice

Introduzione.....	3
CAPITOLO 1: Vaccine Diplomacy e Potere: definizioni, dinamiche ed obiettivi della Repubblica Popolare Cinese	
1.1 Il contesto internazionale della pandemia: Cina e America meridionale.....	5
1.1.2 Il potere: fulcro delle relazioni tra Stati	8
1.1.3 Hard Power: la forza nel contesto internazionale	8
1.1.4 Soft Power: l'influenza oltre la forza.....	10
1.2 Nuove dinamiche di potere e sanità: il Global Health System	11
1.2.1 Health Diplomacy: concetti ed implicazioni globali	12
1.3 La Vaccine Diplomacy: definizione e applicazioni	14
1.3.1 Vaccine Diplomacy: tra influenza e coercizione.....	15
1.3.2 Hard Power e Vaccine Diplomacy: un legame strategico.....	16
1.3.3 Soft Power e Vaccine Diplomacy: influenza e attrazione	18
1.3.4 Vaccine Diplomacy come strumento di Smart Power	18
1.4 L'interpretazione cinese della Vaccine Diplomacy.....	19
1.3.1 Gli obiettivi della Vaccine Diplomacy cinese.....	21
1.4 Vaccine Diplomacy prima del Covid: la lotta alla Poliomielite.....	23
CAPITOLO 2: Vaccine Diplomacy come fattore della crisi del multilateralismo e delle Organizzazioni Internazionali.....	
2.1 Le Organizzazioni Internazionali nel contesto pandemico	25
2.1.2 Teoria liberale: cooperazione e multilateralismo	26
2.2 Crisi della cooperazione: nuove dinamiche ristrette.....	27
2.2.1 Il caso dell'America meridionale.....	29
2.3 Il ruolo degli attori non-statali: Big Pharma e ONG.....	31
2.3.1 Le Big Pharma	31
2.3.2 Le ONG	34
2.4 Il ruolo della Repubblica Popolare Cinese	36
2.4.1 La dual-strategy cinese: intese larghe e ristrette	36
2.4.2 Il primo livello: relazioni bilaterali.....	37

2.4.3 Il secondo livello: relazioni multilaterali	39	
2.4.4 Conseguenze della dual-strategy	41	
2.5 La dual-strategy cinese nel contesto dell'America meridionale	41	
CAPITOLO 3: La Cina al confine degli USA: l'impegno in America Meridionale		45
3.1 La politica estera cinese: la Health BRI - 健康丝绸之路	45	
3.1.1 Il contesto geopolitico dell'America Meridionale	47	
3.2 Prestiti e Vaccini: il rapporto tra la Cina e Trinidad and Tobago	49	
3.3 One-China Policy e Vaccini: Paraguay e Nicaragua	53	
3.3.1 Il Nicaragua	56	
3.4 Vaccini e tecnologia: il caso del Brasile	59	
Conclusioni	63	
Bibliografia	70	

Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha radicalmente trasformato il panorama politico internazionale, evidenziando le disparità e alimentando le tensioni preesistenti. Nel contesto di questa crisi sanitaria, la distribuzione di vaccini è diventata uno strumento centrale per la politica estera di numerosi attori, aprendo la strada al fenomeno della Vaccine Diplomacy. Questa tesi vuole investigare in che misura la Vaccine Diplomacy abbia permesso alla Repubblica Popolare Cinese di estendere la propria influenza politico-economica in America meridionale, continente storicamente influenzato dagli Stati Uniti ma sempre più di rilievo nelle strategie cinesi.

L'emergenza dovuta al Covid-19 non ha unicamente testato le capacità degli Stati di gestire una crisi sanitaria transnazionale, ma ha anche rivelato linee di frattura critiche nell'ordine multilaterale sostenuto dalla teoria liberale delle Relazioni Internazionali, mettendo in luce le debolezze nel funzionamento di varie Organizzazioni Internazionali, specialmente la World Health Organization. Mentre le supply-chain globali si fratturavano e forme di nazionalismo vaccinale sono emerse nei paesi più ricchi, la Cina ha cercato di capitalizzare sulla propria forza industriale e farmaceutica cercando di fornire vaccini ai paesi a reddito medio-basso, specialmente in America meridionale. Azioni che, però, non sono state meramente umanitarie, ma legate a calcolazioni strategiche allineate con le ambizioni politico-economiche cinesi di lungo periodo.

La politica estera cinese sotto la Presidenza di Xi Jinping, facendo particolare riferimento alla Heath Silk Road – l'estensione sanitaria della Belt and Road Initiative – riflette una dual-strategy che cerca di integrare sia sforzi multilaterali che bilaterali. Durante la pandemia, questa strategia ha trovato un terreno in cui essere testata in America meridionale – un continente ricco di risorse naturali ma con forti carenze infrastrutturali e alla ricerca di una autonomia strategica dagli USA. Sullo sfondo di un limitato accesso alle cure vaccinali occidentali e di una debole risposta multilaterale, la Cina si è posizionata come partner affidabile inviando vaccini a paesi come Argentina, Brasile, Perù e Nicaragua. Vaccini che, spesso, sono stati accompagnati da prestiti, investimenti finanziari e infrastrutturali ma anche da una maggiore collaborazione diplomatica.

Questa tesi si fonda sulla seguente domanda di ricerca: in che misura la Vaccine Diplomacy cinese durante la pandemia di Covid-19 ha modificato l'influenza politico-economica della Cina sull'America meridionale? L'investigazione adotta una serie di metodi, sia quantitativo che qualitativo, includendo dichiarazioni ufficiali governative, report internazionali, letteratura accademica preesistente sul tema e sondaggi relativi all'opinione pubblica locale.

Il primo capitolo pone le fondamenta teoriche, esplorando il nesso tra il potere e la Health Diplomacy, esaminando come i vaccini possa essere sfruttati come strumenti di influenza e di

coercizione. Inoltre, si introduce la natura sfaccettata della Vaccine Diplomacy, oltre ad una sua definizione, essendo posizionata nell’intersezione tra obiettivi strategici di politica estera e obiettivi pubblici di salute globale.

Il secondo capitolo concettualizza la Vaccine Diplomacy all’interno della crisi del multilateralismo vissuta durante la pandemia, evidenziando l’inefficienza delle Organizzazioni Internazionali e l’insorgere di partnership ristrette, bilaterali e/o regionali. Il capitolo, inoltre, analizza il ruolo di attori non-statali, come le Big Pharma e le ONG, la cui influenza è cresciuta in risposta alle lentezze delle forme tradizionali di governance.

Il terzo capitolo presenta una analisi empirica delle attività cinesi in America meridionale, concentrandosi sui casi studio di Trinidad and Tobago, Paraguay, Nicaragua e Brasile. Attraverso questi casi studio, il capitolo vuole esplorare l’interazione tra la distribuzione dei vaccini e interessi politico-diplomatici, la cooperazione economica internazionale e il cambiamento dell’opinione pubblica nei confronti della Cina.

In conclusione, questa tesi cerca di contribuire ad una più ampia comprensione di come le crisi sanitarie globali possano essere sfruttate per ricalibrare le dinamiche di potere internazionale. Nel contesto di un ordine multilaterale in mutamento, la Vaccine Diplomacy cinese rappresenta un caso studio di strategic statecraft – uno che unisce altruismo, opportunismo e proiezione di influenza. Valutando le ramificazioni politico-economiche di questa diplomazia in America meridionale, la ricerca cerca di offrire approfondimenti sulla natura in evoluzione delle Relazioni Internazionali nel mondo post-pandemico.

CAPITOLO 1: Vaccine Diplomacy e Potere: definizioni, dinamiche ed obiettivi della Repubblica Popolare Cinese

1.1 Il contesto internazionale della pandemia: Cina e America meridionale

La pandemia di Covid-19 ha trasformato il panorama politico globale, con importanti implicazioni economiche, sociali, politiche e securitarie, contribuendo ad evidenziare le disparità tra le nazioni più ricche e gli Stati a reddito medio-basso.

La pandemia ha anche agito da catalizzatore delle tensioni preesistenti, amplificando le rivalità e le debolezze pregresse del sistema internazionale. Spesso, infatti, la solidarietà e la cooperazione hanno lasciato il posto alla competizione tra gli Stati per l'accesso e la distribuzione degli equipaggiamenti medico-sanitari e dei prodotti vaccinali, creando un nuovo terreno di scontro con il fine di aumentare la propria influenza, servendosi anche dei vaccini come mezzi diplomatici.

Il virus, però, ha anche minato la stabilità delle Organizzazioni Internazionali, come la World Health Organization (WHO), alimentando dibattiti sul loro funzionamento e la loro imparzialità, oltre che sulla necessità di riformarne i meccanismi di funzionamento, portando molti stati verso dinamiche di deglobalizzazione e prioritizzazione degli interessi nazionali.

Il Covid-19, però, non solo ha rappresentato un test importante per la cooperazione globale, ma ha anche contribuito a ridefinire le dinamiche di potere proprie del sistema internazionale, agendo dentro l'Health Diplomacy e, in particolare, attraverso lo strumento della Vaccine Diplomacy. Questa tesi ha come Research Question in che misura la Vaccine Diplomacy applicata dalla Repubblica Popolare Cinese durante la pandemia da Covid-19 abbia modificato l'influenza politico-economica del paese sull'America meridionale.

La Cina è emersa come potenza mondiale dal 2010, surclassando il Giappone come seconda economia mondiale per PIL ed arrivando ad esercitare una influenza significativa in politica internazionale, in economia e nella diplomazia. In particolar modo, negli ultimi due decenni il paese asiatico ha fortemente stretto i legami con l'America meridionale tramite iniziative come la Belt and Road Initiative (BRI), aumentando gli scambi commerciali, gli investimenti e stringendo maggiori legami politici.

L'America meridionale, caratterizzata da diverse economie e sistemi politici, ha assunto un ruolo strategico di primo piano negli interessi cinesi, essendo una regione ricca di risorse naturali e crocevia di scambi commerciali con l'occidente. Relazione anche condizionata dalla necessità dei paesi del continente di avere uno sviluppo infrastrutturale e una diversificazione economica che si relaziona in maniera ottimale con la natura esportatrice della produzione industriale cinese.

Alla luce dell'intensificazione delle relazioni tra i due attori, specialmente durante la pandemia, è divenuto importante comprendere le premesse alla base dell'aumento dei rapporti polito-economici tra i due soggetti. Mentre il PIL cinese ha recuperato in fretta dalla pandemia, il PIL dell'intera America meridionale è crollato di un valore pari a -6,8%.

Ciò ha portato il commercio con la Cina, in rapporto al PIL regionale, ad aumentare del 3,8% per le importazioni e del 3,2% per le esportazioni¹. Di conseguenza, è aumentata la possibilità di accedere ad ulteriori prestiti ed investimenti, spingendo Brasile, Uruguay, Argentina, Cile e Perù ad unirsi all'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Prestiti erogati, oltre che per lo sviluppo economico-infrastrutturale dei paesi, anche per acquisire beni vaccinali prodotti in Cina.

Infine, anche l'adesione alla BRI ha rappresentato per i paesi sudamericani una occasione per accedere a prestiti, non sovrapposti a quelli della AIIB, ma destinati all'acquisto di vaccini cinesi tramite i canali della Health Silk Road (HSR), il prolungamento sanitario della BRI.

Infatti, l'America meridionale ha dovuto affrontare una delle peggiori crisi sanitarie mai viste prima, con ospedali e sistemi pubblici vicini al collasso e privi di fondi, oltre che una generale difficoltà ad accedere ai prodotti vaccinali.

In questa situazione la Cina si è presentata come partner strategico, sfruttando la propria capacità produttiva e distributiva dei vaccini anti-covid, per posizionarsi come leader globale per la sanità e, contemporaneamente, per solidificare la sua presenza sul continente.

Considerando la distribuzione geografica dei vaccini cinesi (tabella sottostante, estratta da Suzuki & Yang, 2022), è stato spesso sostenuto come la Cina non consideri i bisogni reali dei paesi ma si fondi su motivazioni strategiche, come affinità geopolitiche, partecipazione alla BRI e assenza di legami con Taiwan².

Region	Number of Chinese vaccines delivered
Southeast Asia (ASEAN countries)	536.1 million
Other countries in Asia and the Pacific	373.7 million
Latin America	296.8 million
Africa	153.2 million
Europe	59.5 million

¹ Ray, R. et al. 2021. *China - Latin America Economic Bulletin*, 2021 Edition. Boston: Boston University. Global Development Policy Center.

² Suzuki, M., & Yang, S. (2022). *Political economy of vaccine diplomacy: explaining varying strategies of China, India, and Russia's COVID-19 vaccine diplomacy*. *Review of International Political Economy*, 30(3), 1–26.

Infatti, il Nicaragua ha interrotto le relazioni diplomatiche con Taiwan il 9 dicembre del 2021, ottenendo pochi giorni dopo un milioni di vaccini made in PRC. In questo contesto, il Ministro degli Esteri di Taiwan, Joseph Wu, ha accusato la Cina di aver proposto un piano simile al Paraguay, uno dei pochi paesi che riconosce ancora Taiwan³.

L'invio di vaccini ai paesi membri della BRI può essere stato sostenuto dalla volontà di salvaguardare i progetti in corso finanziati dalla Cina, con un 20% che ha subito forti ritardi o cancellazioni, per migliorare la propria immagine globale e per ottenere supporto politico per i propri obiettivi strategici in una zona fortemente influenzata dalla presenza degli Stati Uniti.

La metodologia applicata per questa ricerca si basa su una interpretazione qualitativa e quantitativa di vari dati, estratti da report sulla campagna vaccinale e da opinion pools, al fine di valutare come la Vaccine Diplomacy abbia modificato l'influenza della Cina sui paesi sudamericani. Nella tesi saranno inseriti dati primari, come discorsi pubblici di leader politici, comunicati stampa e report governativi e di organizzazioni internazionali, ma anche dati secondari, soprattutto articoli accademici, policy papers e analisi fornite da organizzazioni internazionali e think-tank.

Per verificare la domanda di ricerca, l'analisi si concentrerà su alcuni fattori.

In primo luogo, si analizzeranno i dati sulla distribuzione vaccinale cinese in America meridionale, scomponendoli tra donazioni e vendite, e il loro timing, per stabilire le tempistiche degli sforzi cinesi. A questo primo punto, in particolare l'analisi del timing, si legano i successivi fattori.

Infatti, verrà analizzato l'impatto economico, come accordi commerciali, prestiti o investimenti, che l'arrivo di dosi vaccinali cinesi può aver comportato, e se questi possano rappresentare una concretizzazione degli interessi cinesi nella regione.

Inoltre, si analizzerà l'allineamento politico dei paesi sudamericani con le posizioni cinesi in seguito all'arrivo dei vaccini. In particolare, si osserveranno i pattern di voto di questi paesi, anche nelle sedi internazionali, cambiamenti negli accordi bilaterali e dichiarazioni politiche dei leader. Anche gli stessi comportamenti della Cina, che può aver dato priorità a paesi che si sono impegnati politicamente rispetto ad altri, saranno valutati.

Infine, anche la percezione pubblica avrà un grande peso, cercando di capire se la Vaccine Diplomacy cinese possa aver influenzato l'opinione pubblica sudamericana.

³ Blanchard, B. (2021, April 7). *Taiwan says China uses COVID-19 vaccines to press Paraguay to break ties*. Reuters.

1.1.2 Il potere: fulcro delle relazioni tra Stati

Il concetto di potere è alla base delle Relazioni Internazionali, essendo il principale strumento per comprendere le dinamiche di comportamento degli stati. Infatti, già con l'espressione stessa di Relazioni Internazionali si può intendere uno studio delle relazioni tra gli stati in termine di potere⁴.

La pandemia ne ha modificato alcune dinamiche, mentre l'uso dei vaccini come strumenti diplomatici può rappresentare una modalità tramite la quale gli Stati proiettano il proprio potere durante le crisi di natura sanitaria. Infatti, i vaccini anti-covid possono essere stati usati per migliorare l'immagine e le relazioni di un paese, ma anche per imporsi come leader globale in situazioni di crisi, aumentando notevolmente la propria reputazione e modificando i rapporti tra gli Stati stessi.

In particolare, la ricerca vuole capire se e come l'offerta di vaccini verso i paesi dell'America meridionale abbia permesso alla Cina di espandere la propria influenza, anche oltre l'aspetto medico-sanitario, ottenendo un ritorno politico-economico.

1.1.3 Hard Power: la forza nel contesto internazionale

Molti hanno sostenuto l'idea che il potere sia il fulcro assoluto del sistema internazionale, rispecchiandosi nel pensiero di Hans Morgenthau ed affermando come ogni sforzo politico degli Stati tenda naturalmente alla ricerca e all'aumento del potere⁵. Stessa visione che riprende il pensiero del filosofo inglese Hobbes, sostenitore dell'idea che l'uomo tenda naturalmente a voler dominare sugli altri: *homo homini lupus*.

Da questo pensiero nasce la definizione di Hard Power, una visione del potere che si concentra sulla capacità dell'attore di imporre un comportamento ad altri soggetti tramite l'uso della forza, oppure la minaccia di una coercizione militare e/o economica. Esso si basa sulla capacità di imporre costi oppure rappresentare minacce tangibili: lo stesso Joseph Nye lo definisce come “*l'abilità di ottenere i risultati desiderati attraverso coercizione o pagamento*”⁶. Forma di potere vitale secondo la teoria realista delle Relazioni Internazionali, la quale ritiene essere il sistema internazionale anarchico e dove la forza è la principale moneta, mandatoria per garantire la sicurezza, la sopravvivenza e la promozione degli interessi strategici di un soggetto⁷.

⁴ Marchetti, R., & Menegazzi, S. (2022). *Manuale di relazioni internazionali* (p. 15). LUISS University Press.

⁵ Holsti, K. J. (1964). *The Concept of Power in the Study of International Relations*. *Background*, 7(4), 179.

⁶ Nye, J. S. (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. PublicAffairs.

⁷ Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.

Il potere militare rappresenta la forma più immediatamente riconoscibile di Hard Power, cruciale per la salvaguardia nazionale e la tutela degli interessi primari, oltre che per una proiezione di forza a livello internazionale⁸. In esso si tiene conto delle dimensioni effettive delle forze armate, ma anche dell'avanzamento tecnologico, delle capacità logistiche e delle strategie che possono essere applicate⁹. L'idea che il potere militare sia uno strumento di politica ed influenza nelle Relazioni Internazionali riprende il pensiero di Clausewitz, il quale riteneva essere la guerra nient'altro che un mezzo di continuazione della politica con altri mezzi¹⁰.

Oltre all'aspetto militare, bisogna necessariamente focalizzarsi anche sull'aspetto economico. Esso si articola in strumenti quali coercizione finanziaria e sanzioni economiche, permettendo ad un soggetto di sfruttare i propri asset tangibili (risorse economiche, naturali e beni commerciali) al fine di influenzare il soggetto importatore¹¹. Questa forma, però, risulta avere alcuni limiti strutturali: anche se i suoi effetti possono essere immediatamente tangibili, la sua effettività viene limitata dalla possibilità di provocare risentimento, con conseguenti ritorsioni da parte dei soggetti colpiti¹². Infine, risulta essere accessibile a paesi maggiormente rilevanti dal punto di vista finanziario e commerciale, quindi meno dipendenti dalle interazioni e dalle importazioni di beni con altri stati per sopperire ai propri bisogni economico-finanziari¹³.

Le sanzioni americane imposte all'Iran, ad esempio, hanno fortemente limitato l'accesso ai beni medici e farmacologici, dimostrando come esso possa impattare anche dinamiche sanitarie. Molte banche hanno cessato i loro rapporti con l'Iran, per paura di subire penalità, limitando gli acquisti presso case farmaceutiche che, per lo stesso motivo, si erano già ritirate dal mercato iraniano. In aggiunta, la consegna di eventuali dispositivi medici risulta estremamente lenta, vista la riduzione delle rotte commerciali e i problemi legati all'assicurazione delle merci e dei veicoli. Tutto questo ha generato enormi ritardi nel contrasto della pandemia da Covid-19, rallentando l'acquisto e la consegna di ventilatori polmonari e, dopo, di prodotti vaccinali.

⁸ Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Political Science Quarterly, 64(2), 290.

⁹ Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company.

¹⁰ Clausewitz, C. V. (1832). *On War*. Princeton University Press.

¹¹ Nye, J. S. (2009). *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history* (p. 63).

¹² Gallarotti, G. M. (2011). Soft power: What It is, Why It's important, and the Conditions for Its Effective Use. *Journal of Political Power*, 4(1), 25–47.

¹³ Heywood, A. (2014). *Global Politics* (2nd ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

1.1.4 Soft Power: l'influenza oltre la forza

Il Soft Power, invece, viene identificato come la capacità di persuadere soggetti terzi a fare ciò che vuole il primo¹⁴. Nye afferma come questo potere persuasivo si fondi sull'attrazione e l'emulazione, risultando intrinsecamente associato a risorse intangibili proprie del potere, come la cultura, l'ideologia, valori politici e le istituzioni¹⁵. Fattori che possono essere intesi come una vera e propria valuta, tramite la quale si può acquisire influenza sugli altri soggetti. Tra gli esempi sono inclusi strumenti come il leading by example, la diplomazia, la propaganda e il riferimento a valori o fini comunemente accettati¹⁶: le azioni dei soggetti, infatti, devono essere percepite come legittime al fine di attivare il soft power.

Un aspetto fondamentale del Soft Power è il tempo: mentre l'applicazione di misure coercitive militari e/o economiche genera risultati immediati ma non duraturi, la persuasione e l'attrazione hanno capacità maggiori di ottenere risultati che garantiscano cambiamenti stabili nel tempo.¹⁷ Ciò risulta legato ad un aspetto intrinseco del concetto stesso: mentre l'Hard Power forza un secondo soggetto a modificare il proprio comportamento, il Soft Power tende a cambiare le attitudini di quel soggetto al fine di indirizzarlo autonomamente verso l'obiettivo desiderato.

Seppur entrambi tendono naturalmente verso il medesimo fine, ovvero modificare il comportamento di un secondo soggetto al fine di soddisfare un proprio interesse, essi possono essere posti agli antipodi del “power-spectrum”, dove ogni stato applica diverse idee, interazioni ed istituzioni riguardo alla sua politica estera, sicurezza ed economia¹⁸, come mostrato dalla tabella seguente (Nye, 2004):

Hereby follows an illustrative table to understand the relation and differences between Hard and Soft Power:

Power	Hard			Soft		
Spectrum of Behaviors	Command	Coercion	Inducement	Agenda Setting	Attraction	Co-Opt
Most Likely Resources	Force, Sanctions, Payments, Bribes			Institutions, Values, Culture, Policies		

¹⁴ Wilson, E. J. (2008). *Hard Power, Soft Power, Smart Power*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 616(1), 110–124.

¹⁵ *Op. cit.* Nye, J. S. (2009). *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history* (p. 63).

¹⁶ Reut Institute. (2007). Soft Power.

¹⁷ Wagner, J.-P. (2014, May 14). *The Effectiveness of Soft & Hard Power in Contemporary International Relations*.

¹⁸ *Op. cit.* Reut Institute. (2007). Soft Power.

1.2 Nuove dinamiche di potere e sanità: il Global Health System

Le ricerche più moderne, però, suggeriscono come il potere, in un mondo sempre più globalizzato, stia assumendo una dimensione più decentralizzata e lontana dagli schemi classici, focalizzati unicamente sullo stato come attore.

Susan Strange sostiene come il potere non risieda più unicamente nelle mani dello Stato, vista la nascita e la crescita di aziende e istituzioni multinazionali, arrivate ad avere una forte influenza internazionale¹⁹. Tutto ciò, affiancato dall'avvento di tecnologie sempre più avanzate, assieme a mezzi di informazione multipli, ha profondamente modificato le dinamiche attraverso le quali il potere più è proiettato internazionalmente, arrivando alla creazione di un network-making power, ideato da Manuel Castells, cioè la possibilità di creare reti di collegamenti funzionali ai propri interessi e cambiarle in seguito ad alleanze strategiche con gli attori dominanti²⁰.

In questo contesto globalizzato, basato su un forte aumento degli scambi transnazionali di capitali, servizi, tecnologie, beni, persone e su una continua ricerca di potere, è sorto il bisogno di avere nuove modalità di cooperazione, anche su aspetti ritenuti marginali come la sanità.

Sanità che costituisce un bene pubblico globale, ovvero beni che generano benefici diffusi senza che nessuno possa esserne escluso e che sono indispensabili per la vita di oggi e delle generazioni future. Tra questi, collegati alla salute, vi sono le conoscenze scientifiche condivise e il supporto per la produzione di nuovi vaccini²¹.

Il Global Health System (GHS), infatti, è rimasto a lungo emarginato all'interno delle Relazioni Internazionali, sottovalutando come l'avanzata interconnessione ed interdipendenza tra i paesi hanno, di conseguenza, enormemente aumentato la pericolosità di fenomeni globali legati alla salute, come accaduto con la pandemia da Covid-19²².

GHS che può essere definito come un complesso sistema, operante su più livelli e includente vari attori, con il fine di migliorare le condizioni di salute globali e gestire le varie dinamiche di governance come l'organizzazione, le regole ed i meccanismi di finanziamento²³.

Ciò ha portato la questione sanitaria sempre più dentro le agende di politiche internazionali, spingendo i governi nazionali ad investire maggiormente nella sanità. Investimenti che si

¹⁹ Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*.

²⁰ Castells, M. (2009). *Communication Power*.

²¹ Kickbusch, I., Nikogosian, H., Kazatchkine, M., & Kókény, M. (2021). *A guide to global health diplomacy: better health – improved global solidarity – more equity*. Graduate Institute of International and Development Studies.

²² Kickbusch, I., & Huang, A. (2022). *Global Health Diplomacy—Reconstructing Power and Governance*. *The Lancet*, 399(10341).

²³ Hoffman, S. J., & Cole, C. B. (2018). *Defining the global health system and systematically mapping its network of actors*. *Globalization and Health*, 14(1).

interconnettono a settori chiave come sicurezza, sviluppo socioeconomico ed influenza politico-economica.

Proprio in questo contesto, la Cina ha cercato di sfruttare la propria capacità industriale e la dipendenza mondiale dalle forniture di beni medico-sanitari per affermarsi come attore fondamentale nella Governance Globale e nel Global Health System. Da ciò deriva anche la scelta condotta dal governo di Pechino di favorire l'export dei prodotti sanitari, farmaceutici e vaccinali cinesi, distribuendo milioni di dosi a più di 69 paesi e vendendone altrettante in ulteriori 28, sollevando dubbi nei paesi occidentali che “*where Beijing's inoculations go, its influence will follow*”²⁴.

Questo con il fine di costruire un'immagine positiva del paese a livello internazionale e per implementare la propria influenza, anche in zone geograficamente remote e di preminenza di altre potenze, come l'America meridionale, alimentando le tensioni pregresse con gli Stati Uniti.

Il potere è insito in ogni processo di Global Governance, rendendolo di fatto un concetto fondamentale da comprendere per capire e spiegare le diverse intersezioni tra la stessa Global Governance e il Global Health System²⁵. Per fare ciò, come spiega Suerie Moon, è importante che la concettualizzazione del potere sia polimorfa, in grado di includere le numerose modalità con le quali un attore può influenzare le scelte o le azioni dell'altro.

In aggiunta, comprendendo questa strutturazione è possibile studiare cosa sia la Health Diplomacy e, tra le sue componenti, come funzioni lo strumento della Vaccine Diplomacy, cercando poi di analizzarlo sulla base della strategia adottata dalla Repubblica Popolare Cinese durante la pandemia di Covid-19 per modificare la propria influenza politico-economica sui paesi dell'America meridionale.

1.2.1 Health Diplomacy: concetti ed implicazioni globali

In questo contesto internazionale fortemente globalizzato ed interconnesso, il potere e le sue applicazioni si sono evolute oltre i confini classici, rispecchiando la complessità delle dinamiche internazionali contemporanee. Negli anni recenti, l'emergenza della pandemia da Covid-19 ha mostrato come i rischi sanitari siano sempre maggiori e in grado di trascendere i confini nazionali, facendo diventare la sanità uno strumento di politica estera con il quale gli stati possono proiettare la propria influenza internazionalmente.

²⁴ Huang, Y. (2021). *Vaccine Diplomacy is paying off for China*. Foreign Affairs.

²⁵ Moon, S. (2019). *Power in global governance: an expanded typology from global health*. Globalization and Health.

Infatti, partendo dalle prime Conferenze Sanitarie Internazionali, iniziate nel 1851, si è avviata la costruzione della base su cui si sono poi fondate le moderne agenzie ed organizzazioni internazionali, dimostrando come la questione sanitaria abbia sempre più ottenuto maggior peso nelle agende dei vari Stati, i quali hanno riconosciuto come le malattie possano avere gravi effetti sulle attività economiche e sulla sicurezza di essi.²⁶

Proprio l'attenzione posta sulla questione securitaria ha portato ad un fenomeno di “securitization” delle sfide sanitarie, culminando con lo sviluppo del concetto di Global Health Security, ovvero l'insieme di attività richieste al fine di minimizzare la vulnerabilità a gravi problemi sanitari di carattere pubblico, potenzialmente in grado di mettere in pericolo la salute collettiva a livello globale²⁷. Pericolo alla sicurezza riconosciuto per la prima volta nella National Security Strategy americana durante la seconda amministrazione Bush.

Ciò ha elevato la Health Diplomacy (HD) ad arena critica di influenza e coercizione, permettendo agli stati e a nuovi attori, come le imprese farmaceutiche multinazionali, di sfruttare le proprie risorse e le proprie capacità strategico-produttive in maniera innovativa.

La HD viene definita come l'insieme di tutti quei processi che contribuiscono a definire le politiche tramite le quali gli stati, le organizzazioni intergovernative e gli attori non-statali organizzano, pianificano e negoziano risposte alle sfide sanitarie per garantire un miglioramento delle condizioni medico-sanitarie globali. Inoltre, si riferisce anche all'uso di concetti e/o meccanismi legati alle questioni sanitarie per raggiungere obiettivi politici, economici e sociali.²⁸

Su questo secondo aspetto è stata posta l'attenzione dall'ex Consigliere Medico Capo del Presidente degli Stati Uniti, Anthony Fauci, il quale, ignorando l'aspetto umanitario, ha sottolineato come tramite questa sia possibile difendere gli interessi statali *“conquistando il sostegno popolare, soprattutto nei paesi più poveri, esportando cure mediche, conoscenze e personale formato.”*²⁹

Infatti, la HD è stata considerata da molti uno strumento con il quale poter intervenire nel contesto internazionale, tramite una forte cooperazione che può avvenire secondo due modalità.

In primis, può avvenire attraverso organizzazioni come la World Health Organization, dove contribuire tramite finanziamenti o attraverso la fornitura di materiale medico-sanitario permette agli stati di aumentare la propria influenza e rilevanza all'interno della stessa organizzazione,

²⁶ Fidler, David P., *“Health as Foreign Policy: Between Principle and Power”* (2005). Articles by Maurer Faculty. 525.

²⁷ Aldis, W. (2008). *Health security as a public health concept: a critical analysis*. Health Policy and Planning, 23(6), 369–375.

²⁸ Feldbaum, H., Lee, K., & Michaud, J. (2010). Global health and foreign policy. *Epidemiologic reviews*, 32(1), 82–92.

²⁹ Fauci, A. S. (2007). *The expanding global health agenda: a welcome development*. *Nature Medicine*, 13(10), 1169–1171.

aumentando il proprio potere decisionale sugli obiettivi e gli stessi valori che l'Organizzazione deve perseguire.

La seconda modalità, invece, si basa su una cooperazione bilaterale e/o multilaterale ma al di fuori delle organizzazioni internazionali, sia a livello regionale che globale. Ciò può generare risposte più rapide e far evitare ritardi dovuti alla burocrazia della stessa organizzazione, permettendo ai contraenti di stringere i propri legami economico-diplomatici, garantendo anche un miglioramento della propria immagine a livello internazionale.

In questo secondo caso, ad esempio, l'India ne ha fatto uso al fine di consolidare la propria influenza nei confronti degli stati confinanti, spesso più piccoli e maggiormente dipendenti dalle importazioni indiane come Nepal e Bangladesh³⁰.

La Cina, invece, ha cercato, tramite uno degli strumenti propri dell'Health Diplomacy, di influenzare e guadagnare maggiore forza in scenari in cui prevale la forza di un altro stato, come ha cercato di fare in America meridionale, contesto in cui l'influenza degli Stati Uniti d'America è sempre stata storicamente forte.

1.3 La Vaccine Diplomacy: definizione e applicazioni

Lo strumento con cui la Repubblica Popolare Cinese ha cercato di aumentare la propria influenza, principalmente tra paesi a basso-medio reddito come in America meridionale, ma anche in altre località, è la Vaccine Diplomacy (VD).

Nella sua definizione, Hotez la intende come *“ogni aspetto della global health diplomacy che si basa sull'uso o la distribuzione di vaccini, e che comprende il lavoro importante della GAVI Vaccine Alliance, di elementi dell'OMS, della Fondazione Gates e di altre importanti organizzazioni internazionali”*³¹. Shakeel, invece, la definisce come *“un ramo della diplomazia sanitaria globale che promuove l'uso e la distribuzione di vaccini per raggiungere obiettivi più ampi di salute globale e obiettivi condivisi di politica estera”*³².

Essa rappresenta, quindi, uno strumento focalizzato sul gestire la cooperazione tra vari paesi al fine di prevenire, e nel caso gestire e risolvere, le crisi sanitarie e rafforzare le relazioni tra gli stati.

Inoltre, come indica Kelman, la Vaccine Diplomacy può essere un efficiente strumento per

³⁰ Pattanaik, S. S. (2021). *COVID-19 Pandemic and India's Regional Diplomacy*. *South Asian Survey*, 28(1), 92–110.

³¹ Hotez, P. J. (2014). *Vaccine diplomacy: Historical perspectives and future directions*. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 8(6), e2808.

³² Shakeel, S. I., Brown, M., Sethi, S., & Mackey, T. K. (2019). *Achieving the end game: employing “vaccine diplomacy” to eradicate polio in Pakistan*. *BMC Public Health*, 19(1).

influenzare le dinamiche di guerra, spingendo le parti in conflitto verso la pace³³.

Questo strumento ha guadagnato grande importanza con la pandemia da Covid-19, sottolineando l’intersezione tra l’aspetto umanitario, la Global Governance e le strategie geopolitiche applicate dagli stati³⁴.

L’obiettivo primario che caratterizza la Vaccine Diplomacy è quello di garantire una immunizzazione di massa per combattere malattie infettive, spesso in luoghi dove l’accesso alle risorse medico-sanitarie è fortemente limitato.

Ciò contribuisce a rendere questo strumento anche un ottimo supporto per favorire la Global Health Security, riducendo il rischio di una diffusione globale dei virus³⁵.

Anche l’aspetto umanitario ha una sua rilevanza, facendo sì che la Vaccine Diplomacy persegua una dimensione etico-morale nella quale i vari paesi e organizzazioni cooperano al fine di salvare vite umane. Questo, però, è forse il più criticato, non per la sua natura ma perché, spesso, la cooperazione risulta intrecciata con calcoli politici che portano a dubitare del reale bilanciamento tra le due componenti³⁶, contribuendo ad alimentare ulteriormente le disparità tra i paesi sviluppati e quelli a reddito medio-basso.

In aggiunta, è possibile che si creino forti sbilanciamenti in termini di dinamiche di potere tra i paesi produttori ed i paesi dipendenti dalle donazioni vaccinali, sollevando ulteriori critiche e dubbi etico-morali sullo sfruttamento ed il condizionamento degli aiuti medici come strumento di coercizione³⁷.

Infine, la terza dimensione della Vaccine Diplomacy si concentra nella sfera geopolitica, trasformandola in uno strumento che permetta di ottenere vantaggi ed influenza, modificando la propria immagine a livello internazionale e per rafforzare, ma anche creare, alleanze.

1.3.1 Vaccine Diplomacy: tra influenza e coercizione

La Vaccine Diplomacy rappresenta uno strumento importante di cui i soggetti del sistema internazionale dispongono al fine di modificarlo e plasmarlo per soddisfare i propri interessi, risulta però necessario comprendere le modalità attraverso cui ciò può essere realizzato. Occorre, quindi,

³³ Kelman, I. (2019). *Do Health Interventions Support Peace Through “Disaster Diplomacy?”* *Peace Review*, 31(2), 158–167.

³⁴ Fidler, D. P. (2021). *Vaccine diplomacy in the COVID-19 era*. *Health Policy and Planning*, 36(4), 467–469.

³⁵ Kavanagh, M. M., Gostin, L. O., & Sunder, M. (2021). *Sharing Technology and Vaccine Doses to Address Global Vaccine Inequity and End the COVID-19 Pandemic*. *JAMA*, 326(3).

³⁶ Antwi-Boasiako, I. (2022). *Vaccine Diplomacy Game: The Race for Soft Power*. Articles.

³⁷ *Op. cit.* Fidler, D. P. (2021). *Vaccine diplomacy in the COVID-19 era*. *Health Policy and Planning*, 36(4), 467–469.

analizzare le caratteristiche intrinseche della Vaccine Diplomacy alla luce della strutturazione iniziale svolta sul potere.

1.3.2 Hard Power e Vaccine Diplomacy: un legame strategico

Molte delle caratteristiche proprie della Vaccine Diplomacy possono essere categorizzate come strumenti di Hard Power. Se la sua definizione classica fa riferimento ad una coercizione militare, in questo caso lo si può intendere come quelle pratiche in cui la produzione del vaccino, la sua distribuzione oppure, eventualmente, il rifiuto da parte del soggetto detentore di distribuirlo, vengono impiegati come strumenti di controllo e coercizione, se non ricatto, spesso legati ad obiettivi politici ed economici.

L'obiettivo è, quindi, fare pressioni e forzare lo stato bisognoso di materiale vaccinale affinché si allinei con gli interessi della nazione donatrice³⁸.

Spesso le donazioni di lotti vaccinali sono state eseguite non perché mosse da un puro principio buonista e umanitario, ma perché vincolate a specifiche condizioni ed interessi dettati dalla nazione donatrice. Questo condizionamento poteva essere legato ad interessi geopolitici, vincolando quindi l'arrivo di dosi vaccinali all'allineamento politico e diplomatico con il soggetto donatore, supportandolo nel foro internazionale o, al più, rimanendo neutrale.

Durante l'emergenza Covid-19, la Cina ha spesso condizionato l'invio di dosi vaccinali ad un supporto politico, chiedendo ad esempio di non supportare l'avvio di indagini sull'origine del virus³⁹.

Ancora, l'invio di dosi vaccinali poteva essere legato ad accordi economici, portando ad una maggiore dipendenza del paese ricevente nei confronti del paese donatore. Anche in questo caso si può trovare un esempio nella Cina, che spesso ha legato l'export vaccinale ai canali della Belt and Road Initiative, tanto che è stato coniato il termine Health Silk Road, cercando di rafforzare e di tutelare i suoi legami commerciali ed i suoi investimenti esteri⁴⁰.

Infine, è possibile che gli accordi sulle dosi di vaccino siano anche stati legati ad accordi di partnership militare e di condivisione delle informazioni di intelligence, rendendo la Vaccine Diplomacy anche uno strumento adeguato al raggiungimento di obiettivi di sicurezza nazionale.

³⁸ *Op. cit.* Hotez, P. J. (2014). *Vaccine diplomacy: Historical perspectives and future directions*. PLoS Neglected Tropical Diseases, 8(6), e2808.

³⁹ Lee S. T. (2023). *Vaccine diplomacy: nation branding and China's COVID-19 soft power play*. Place Branding and Public Diplomacy, 19(1), 64–78.

⁴⁰ *Op. cit.* Wagner, C. E., Saad-Roy, M. et al. (2021). *Vaccine nationalism and the dynamics and control of SARS-CoV-2*. Science (New York, N.Y.), 373(6562), eabj7364.

In aggiunta, durante la pandemia di Covid-19, le nazioni più ricche si sono assicurate grandi quantità di dosi, limitando l'accesso dei paesi più poveri e monopolizzando la supply-chain globale. Questo può essere inteso come effetto diretto del Vaccine Nationalism, un fenomeno nel quale le nazioni prioritizzano l'inoculazione della propria popolazione a danno di una più equa distribuzione globale, rendendo di fatto i paesi più poveri totalmente dipendenti dalle donazioni da parte di questi paesi.

Conseguentemente, non si è riusciti ad esacerbare il virus uniformemente, portando allo sviluppo di nuove varianti immunoresistenti e minando nelle sue fondamenta la Global Health Security: nessun paese è protetto se non lo sono tutti⁴¹.

Inoltre, il monopolio della supply-chain produttiva e distributiva ha permesso ai paesi con avanzate capacità biotecnologiche di controllare la produzione e l'export di prodotti vaccinali, decidendo verso chi venderli e stabilendo le condizioni di queste vendite e/o donazioni, sia politiche che economiche⁴². Durante la pandemia di Covid-19, alcuni paesi hanno imposto divieti all'esportazione di risorse e materie prime per la produzione vaccinale, danneggiando la ricerca globale per una cura. Infatti, gli step per la produzione e creazione di un vaccino sono estremamente lunghi e costosi, come mostrato nella tabella seguente.

The Vaccine Production Process

Normal vaccine production timeline: 8–15 years
COVID-19 vaccine production timeline: 12–18 months*



Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno invocato il Defense Production Act, bloccando l'esportazione di materie prime verso altri paesi produttori, come India e Cina, con lo scopo di favorire la produzione nazionale al fine di vaccinare la popolazione locale e per fornire alle aziende farmaceutiche statunitense vantaggi economici e competitivi.

Immagine pubblicata da Council on Foreign Relations in data 05/12/2022. C. Klobucista.

⁴¹ Eccleston-Turner, M., & Upton, H. (2021). *International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX Facility*. The Milbank Quarterly.

⁴² Wagner, C. E., Saad-Roy, M. et al. (2021). *Vaccine nationalism and the dynamics and control of SARS-CoV-2*. Science (New York, N.Y.), 373(6562), eabj7364.

1.3.3 Soft Power e Vaccine Diplomacy: influenza e attrazione

La Vaccine Diplomacy, però, ha anche delle caratteristiche che permettono di identificarla come strumento di soft power. Infatti, le donazioni di vaccini ad altri paesi sono spesso accompagnate da pubblicizzazioni strategiche per evidenziare la bontà e la solidarietà della nazione donatrice, con il fine di costruire fiducia, creare una immagine favorevole agli occhi delle nazioni riceventi e mostrarsi come attori pivotali nel contesto internazionale⁴³.



L'ambasciatore cinese in Zimbabwe accoglie l'arrivo di vaccini cinesi anti-covid. 16/03/2021. *Immagine di Slate.com*.

La Vaccine Diplomacy rappresenta una dimostrazione tangibile del Soft Power di un paese, traducendo le sue risorse scientifiche ed economico-produttive in strumenti di influenza internazionale. Interventi in campo medico-sanitario, come la distribuzione di prodotti vaccinali, forniscono un'ottima opportunità per proiettare internazionalmente una immagine di leadership ma anche di responsabilità.

Per esempio, l'estesa rete di distribuzione dei vaccini cinesi Sinovac e Sinopharm verso i paesi dell'America meridionale permette di evidenziare come la Vaccine Diplomacy possa contribuire al raggiungimento di obiettivi geopolitici più ampi. Assumendo il ruolo di attore credibile ed affidabile nell'affrontare crisi sanitarie e tutelare la Global Health Security, la Repubblica Popolare Cinese ha cercato di legare in maniera molto forte con questi paesi in via di sviluppo, anche nel tentativo di controbilanciare l'influenza di attori occidentali⁴⁴.

1.3.4 Vaccine Diplomacy come strumento di Smart Power

L'intreccio di queste caratteristiche, sia di influenza che di coercizione, può portare a categorizzare la Vaccine Diplomacy come strumento di Smart Power, ovvero una combinazione strategica degli strumenti propri di Hard e Soft Power al fine di raggiungere obiettivi politico-diplomatici⁴⁵. Infatti, oltre a fare leva su strumenti intangibili come la fiducia e l'attrazione, sfrutta

⁴³ *Op. cit.* Lee S. T. (2023). *Vaccine diplomacy: nation branding and China's COVID-19 soft power play*. Place Branding and Public Diplomacy, 19(1), 64–78.

⁴⁴ Zhang, D., & Jamali, A. B. (2022). *China's "weaponized" vaccine: Intertwining between international and domestic politics*. East Asia, 39(3).

⁴⁵ Nye, J. S. (2009). *The Future of Power*. PublicAffairs.

anche asset tangibili al fine di indirizzare la produzione ed esportazione di prodotti vaccinali, condizionati all'allineamento su determinate posizioni politico-economiche.

La Cina, puntando su una rapida distribuzione basata su accordi bilaterali, ha cercato di combinare elementi come altruismo e leadership ad un aspetti pratici di allocazione di risorse e catena distributiva⁴⁶, cercando di mostrarsi come attore affidabile ed efficiente nella risoluzione delle crisi sanitarie ma ponendo delle condizione specifiche che le permettessero di soddisfare interessi politici e/o economici.

1.4 L'interpretazione cinese della Vaccine Diplomacy

Le concettualizzazioni pre-Covid della Vaccine Diplomacy, però, trascurano l'attività del singolo stato nazionale e l'elemento di competizione che, invece, si può osservare nella distribuzione dei vaccini Covid. A livello ontologico, poi, la Vaccine Diplomacy cinese non aderisce a queste definizioni, chiuse in un framework di risoluzione multilaterale dei conflitti.

La tensione concettuale tra beneficio condiviso ed interesse personale diventa chiara se si applica ciò che Anholt ha definito come *Nation Branding*, ovvero l'efficacia con cui gli stati riescono ad costruire un'immagine, un brand positivo di se stessi tramite esportazioni, governance, cultura oppure, come per la Cina, tramite i vaccini anti-covid.⁴⁷

La concettualizzazione cinese della Vaccine Diplomacy contro il Covid-19 si è manifestata in due approcci: una dual-strategy che unisce l'approccio bilaterale e multilaterale.

Principalmente si è sviluppata secondo il primo approccio, procedendo tramite accordi commerciali e umanitari diretti con i paesi destinatari, permettendo una risposta più rapida ed efficiente, saltando la burocrazia richiesta dalle Organizzazioni Internazionali.

Fa da esempio la collaborazione bilaterale per la ricerca e lo sviluppo: a Cuba è stata avviata una joint-venture per sviluppare un vaccino ed in Egitto è stato aperto un impianto di produzione del vaccino Sinovac.⁴⁸

Questo ha fortemente ripreso dall'interpretazione cinese della Public Diplomacy (PD) in generale. Infatti, nella cultura cinese, il termine “pubblico” non ha lo stesso valore che gli forniamo noi, ma si riferisce agli affari governativi. Su questa base, la VD cinese si fonda su una forte centralizzazione

⁴⁶ Fidler, D. P. (2021). "The Geopolitics of Health: Soft Power and Global Challenges." *International Journal of Health Policy and Management*, 10(1), 12-19.

⁴⁷ Anholt S. *Identità competitiva: la nuova gestione del marchio per nazioni, città, regioni*. New York: Palgrave Macmillan; 2007

⁴⁸ Cantó, L. (2021, April 26). Pan-Corona: Cuban-Chinese research to anticipate next epidemics. On Cuba News English.

del potere nel comitato centrale del Partito Comunista Cinese e su un approccio gestionale fondato su un coordinamento culturale, piuttosto che istituzionale⁴⁹.

Interpretazione che contrasta con le forme più tradizionali di Public Diplomacy occidentali. Infatti, se nella forma occidentale grande spazio di manovra è lasciato alle Organizzazioni Internazionali, alle ONG, alle Big Pharma e ad enti privati, in Cina la struttura di potere si basa su una guida diretta del partito stesso, il quale coordina tutte le attività diplomatiche, così come ha coordinato la stessa Vaccine Diplomacy.

Ad esempio, in Serbia, i vaccini cinesi sono stati accolti in aeroporto da una cerimonia fastosa con la presenza dell'ambasciatore cinese, proprio per sottolineare la presenza, e i meriti, del governo e del partito.

Ancora, se l'approccio occidentale si basa sulla condivisione di valori, alleanze politiche o norme giuridiche condivise, la Cina si basa su elementi della propria cultura per creare legami con le altre nazioni. Infine, è possibile aggiungere come nella Public Diplomacy cinese ci sia una combinazione con strumenti economici ed infrastrutturali che difficilmente si ritrova nella versione occidentale, più orientata verso la promozione degli ideali liberali nel mondo. Ad esempio, l'importanza della BRI come canale di diffusione dell'influenza politica ed economica del dragone viene evidenziata nella Strategia Cina 2021-2024 redatta dal governo svizzero⁵⁰.

La RPC, però, ha anche perseguito una collaborazione multilaterale per la distribuzione di vaccini anti-covid. Infatti, all'International Forum on Covid-19 Vaccine Cooperation tenuto il 6 agosto del 2021, il Presidente Xi Jinping ha affermato come la Cina sia pronta a cooperare con le varie organizzazioni internazionali al fine di tutelare la comunità internazionale⁵¹.

Multilateralismo che si riflette nella cooperazione avviata tra la Repubblica Popolare Cinese e la GAVI Vaccine Alliance, un meccanismo che cerca di favorire l'accesso ai vaccini ai paesi a reddito medio-basso. Al forum sul vaccino anti-covid precedentemente citato, il paese si è impegnato a fornire \$100 milioni e ad aumentare il suo contributo annuale, costituendo il più grande impegno volontario della Cina verso una organizzazione internazionale⁵².

Analizzando le collaborazioni bilaterali e multilaterali, però, ci si accorge che la Vaccine Diplomacy cinese si è fondata più sulla commercializzazione che sulla donazione. Anche le collaborazioni con la GAVI Vaccine Alliance si sono basate su accordi commerciali tra l'agenzia e le case

⁴⁹ Zhao, K. 2019. *The China model of public diplomacy and its future*. In Debating public diplomacy, pp. 169–181.

⁵⁰ Consiglio Federale della Repubblica Elvetica. (2021, March 19). Strategia Cina 2021-2024

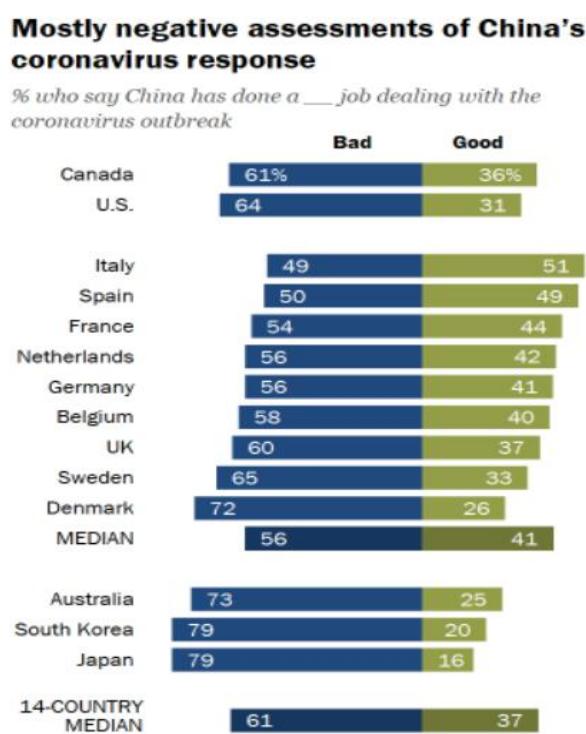
⁵¹ Mo J. (2021). *International Forum sottolinea la cooperazione sui vaccini*. China Daily.

⁵² Liu, L., Huang, Y., & Jin, J. (2022). China's Vaccine Diplomacy and Its Implications for Global Health Governance. *Healthcare (Basel, Switzerland)*, 10(7), 1276.

farmaceutiche Sinopharm e Sinovac, con l'impegno di queste a vendere 550 milioni di dosi alla stessa GAVI⁵³. Da notare come le vendite di Sinovac sono passate da \$510,6 milioni nel 2020 a \$19 miliardi nel 2021⁵⁴. Infine, è possibile intendere l'approccio multilaterale come un tentativo di inserirsi nella leadership delle stesse sostituendosi all'attuale leadership, come verrà maggiormente esplorato nel secondo capitolo.

1.3.1 Gli obiettivi della Vaccine Diplomacy cinese

La Vaccine Diplomacy è un ottimo strumento di public diplomacy, ma non tutti i paesi possono sfruttarlo. Per Pechino, il suo utilizzo si è basato su una combinazione di esigenze e di opportunità.



Il governo è attento all'immagine globale della Cina e la produzione vaccinale per contrastare il Covid è diventata uno strumento per migliorarla. L'obiettivo è diventato quello di sfruttare i vaccini al fine di trasformare il paese da oggetto di sfiducia, vista la sua cattiva gestione iniziale del virus, a paese salvatore degli altri, come sostengono Wu e Gelinau nell'articolo *China ships millions of COVID-19 vaccines to poor nations abroad; denies “vaccine diplomacy”* in data 02/03/2021.

Tutto ciò rientra in una strategia più ampia per rimediare ai danni reputazionali creati dalla scarsa trasparenza nella diffusione dei primi dati, cercando di ergersi a paese leader globale nella cura alla malattia.

Infatti, nel 2020 le percezioni sulla Cina erano tremendamente basse: un sondaggio del PEW Center condotto nell'estate del 2020 su 14.276 adulti in 14 paesi avanzati ha mostrato il livello più basso di

⁵³ GAVI The Vaccine Alliance. (2021, July 12). *Gavi signs agreements with Sinopharm and Sinovac for immediate supply to COVAX*.

⁵⁴ Business Wire. (2022). *SINOVAC comunica i risultati finanziari non verificati della seconda metà del 2021 e deposita la relazione annuale 2021 sul modulo 20-F.*

opinioni favorevoli da quando sono iniziate le ricerche a campione, con la gestione del Covid-19 come principale causa (immagine precedente).

Per fare ciò, la RPC ha cercato di migliorare la propria immagine nazionale, e di proiettare il proprio Soft Power, dimostrando la propria capacità nel distribuire vaccini salvavita ai paesi che ne hanno bisogno. Inoltre, i vaccini cinesi hanno il vantaggio di non richiedere congelatori per lo stoccaggio e hanno costi competitivi, portando molti paesi in regioni calde, come l'America meridionale, a preferire questi ai vaccini occidentali⁵⁵. Tutti i paesi tranne Suriname e Guyana francese hanno utilizzato i vaccini cinesi, mentre in Brasile si è anche tenuta la prima sperimentazione vaccinale di Sinovac fuori dai territori cinesi, contribuendo ad aumentare l'influenza cinese nella regione e facilitando l'ingresso nei mercati locali.

In questo contesto, il Presidente della RPC Xi Jinping ha manifestato l'intenzione di rendere i vaccini anti-covid un International Public Goods (IPG) alla World Health Assembly, definendoli “*il contributo della Cina per garantire l'accessibilità e la convenienza dei vaccini nei paesi in via di sviluppo e il segno di un futuro condiviso in cui le persone del mondo possano lavorare come una sola persona*”⁵⁶. A questo proclama si affianca l'accusa mossa dal ministro degli esteri cinese Wang Yi verso i paesi occidentali di essere “*egoisti accumulatori di vaccini*”.

Il Professore e direttore del Centro per le Relazioni Sino-Statunitensi, Kejin Zhao, ha indicato come rendere i vaccini IPG potrebbe essere un mezzo per svilupparsi anche come potenza egemonica, anche se definisce la Cina ancora come una anti-egemonia, in quanto non è ancora divenuta una superpotenza.⁵⁷

In secondo luogo, la Cina può aver visto i propri vaccini come un'occasione geopolitica per inserirsi nel vuoto di potere lasciato dal ritiro degli Stati Uniti, durante la prima presidenza Trump, dalla diplomazia globale. Gli sforzi della Vaccine Diplomacy cinese hanno, infatti, cercato di capitalizzare il nazionalismo vaccinale dei paesi sviluppati, esemplificato dalla dichiarazione dell'ONU su come 10 paesi avanzati abbiano comprato l'80% dei vaccini Covid disponibili globalmente, amplificando nettamente l'inequità globale nell'accesso alle cure.

Per questo, la Cina ha spinto le esportazioni del proprio vaccino nei paesi a reddito medio-basso: quando in Cile sono arrivate solo 150.000 dosi Pfizer, a fronte di 10 milioni ordinate, la Cina ha subito offerto 4 milioni di dosi, aiutando il paese andino a raggiungere il quinto tasso di

⁵⁵ Hu, Y. 2020. *I vaccini cinesi sono più adatti ad Africa e America Latina grazie a "costi più bassi e logistica più semplice"*. Global Times, 1° dicembre.

⁵⁶ Wheaton S. *Il vaccino cinese sarebbe un "bene pubblico globale"*, afferma Xi. Arlington: Politico; 2020.

⁵⁷ Zhao, K. (2017). *China's Public Diplomacy for International Public Goods*. Politics & Policy, 45(5), 706–732.

vaccinazione pro-capite al mondo⁵⁸, oltre che dimostrando una maggiore affidabilità rispetto ai partner occidentali.

Infine, la Vaccine Diplomacy cinese può aver aderito ad un modello misto di affari e politica che ha permesso di usare le dosi come strumenti per rafforzare le relazioni e costruire nuove opportunità⁵⁹. La Cina ha distribuito alcune dosi gratuitamente, per poi rendersi disponibile alla vendita di altre oppure a fornire prestiti per comprare direttamente il vaccino made in PRC, come fatto con molti paesi latinoamericani e caraibici. Negli affari, distribuire alcuni campioni gratuiti può portare ad acquisti molto più consistenti: ad esempio, la Cina ha donato 600.000 dosi alle Filippine, che poi ne hanno acquistato ulteriori 25 milioni.

Da una prospettiva aziendale, la strategia cinese ha cercato di evitare la concorrenza di Pfizer e Moderna, evitando i mercati occidentali in cui i vaccini cinesi non godevano di fiducia, con una distribuzione iniziata a livello regionale, più vicina ai confini cinesi: 9 dei 10 paesi dell'ASEAN, infatti, sono stati i primi a ricevere ed usare vaccini cinesi.

Inoltre, i vaccini cinesi si sono dimostrati una moneta spendibile nel perseguitamento della One-China Policy. Infatti, intorno ad essi si è aperto un duro scontro politico in Paraguay, uno dei 15 paesi che ancora riconoscono Taiwan, dove la sinistra parlamentare, vicina a Pechino, ha presentato una legge per spostare il riconoscimento ed accedere ai vaccini cinesi, ricevuti già in 20.000 dosi da una donazione cilena.

1.4 Vaccine Diplomacy prima del Covid: la lotta alla Poliomielite

La Vaccine Diplomacy, però, ha giocato un ruolo importante anche prima della pandemia di Covid-19, rappresentando uno strumento centrale nella tutela della salute pubblica globale. In particolare, analizzando il caso relativo alla Poliomielite, si può dimostrare come essa rappresenti uno strumento centrale nelle Relazioni Internazionali. Gli sforzi per combattere questa malattia, iniziati nella seconda metà del XX secolo, forniscono un primo esempio dell'uso della Vaccine Diplomacy. Infatti, in seguito alla creazione del vaccino a virus inattivato da parte di Jonas Salk, nel 1955, e del vaccino orale da parte di Albert Sabin, nel 1961, l'eradicazione del virus è divenuto un obiettivo condiviso tra le nazioni, andando anche oltre le divisioni politiche.

Durante la guerra fredda, le iniziative legate alla distribuzione del vaccino sono servite da ponte tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, permettendo una cooperazione che trascendesse le ampie

⁵⁸ *Esploratore di dati COVID-19*. 2021. Università di Oxford: Il nostro mondo in dati.

⁵⁹ Karásková, I., & Blablová, V. (2021, March 24). *The Logic of China's Vaccine Diplomacy*.

differenze ideologico-politiche. Il vaccino di Albert Sabin fu ampiamente testato in Unione Sovietica, nell’ambito di programmi di scambio scientifici a fini umanitari, sotto una vigilanza comune, rappresentando una delle poche occasioni in cui le due superpotenze hanno cooperato⁶⁰.

Queste attività condivise si inserirono nel quadro del disgelo, politiche volute dall’allora segretario del PCUS Nikita Chruscev al fine di allentare le tensioni e trovare un terreno neutrale per costruire una maggiore fiducia nelle e tra le due nazioni, permettendo alle due superpotenze di assumere il ruolo di leader morali a livello globale, rafforzando ognuno la propria immagine internazionale.

Il successivo avvio della Global Polio Eradication Initiative (GPEI), nel 1988, si è fortemente basato sulla Vaccine Diplomacy per riuscire a portare avanti campagne di immunizzazioni in paesi e regioni politicamente instabili e/o in conflitto⁶¹. L’arrivo di vaccini, oltre che di personale, ha portato alla negoziazione di tregue al fine di consentire l’immunizzazione delle persone in contesti bellici, riprendendo l’idea di Shakeel della Vaccine Diplomacy come mezzo promotore della pace. Ad esempio, in Afghanistan sono stati negoziati dei “giorni della tranquillità”, ovvero tregue accettate dalle parti in conflitto per permettere la vaccinazione dei bambini e tutelare l’incolumità del corpo medico-sanitario⁶².

Infine, il successo delle campagne di eradicazione della poliomielite in Africa e nell’Asia meridionale è fortemente dipeso da una cooperazione interstatale, al fine di coordinare le varie squadre vaccinali per raggiungere le popolazioni più isolate e gestire i contagi tra paesi confinanti⁶³. Ciò ha dimostrato come la Vaccine Diplomacy sia un simbolo della forza unificante della scienza, in grado di andare oltre le differenze politiche e di perseguire il benessere collettivo. La cooperazione tra varie entità, statali e sovranazionali, ha consentito di contenere il virus a livello globale, implementando la Global Health Security e garantendo, tramite sforzi coordinati, che anche i cittadini dei paesi a reddito medio-basso fossero vaccinati, riducendo la mortalità e il tasso di morbilità. L’emergenza legata alla Poliomielite ha permesso l’instaurazione di una collaborazione internazionale che ha rafforzato la preparazione globale ad eventi pandemici, oltre che i legami tra i paesi, specialmente tra paesi donatori e riceventi, dimostrandosi in grado di prevalere sulle differenze politico-ideologiche.

⁶⁰ Shin, B. (2023). *The East-West Collaboration across the Iron Curtain against Polio Epidemics: Soviet Engagement with Global Health and Poliomyelitis Vaccine Development in 1956-1964*. Journal of Eurasian Studies, 14(1), 19–29.

⁶¹ Aylward, R. B. et al. (2003). *Eradicating polio: Today's challenges and tomorrow's legacy*. Bulletin of the World Health Organization, 81(2).

⁶² Inter-Agency Standing Committee. (1999). *Statemen on days of tranquility for Polio eradication*.

⁶³ Cochi, S. L., Freeman, A., Guirguis, S., Jafari, H., & Aylward, B. (2014). *Global Polio Eradication Initiative: Lessons Learned and Legacy*. Journal of Infectious Diseases, 210(suppl 1), S540–S546.

CAPITOLO 2: Vaccine Diplomacy come fattore della crisi del multilateralismo e delle Organizzazioni Internazionali

2.1 Le Organizzazioni Internazionali nel contesto pandemico

La pandemia di Covid-19 ha creato una sfida senza precedenti per le Organizzazioni Internazionali (OI), il loro sistema multilaterale e l'insieme di valori liberali su cui si fondono. Il virus, difatti, ha messo a dura prova la resilienza di esse nel rispondere e gestire una crisi sanitaria globale, oltre che testare le capacità organizzativo-finanziarie, richiedendo sforzi non limitabili all'interno di uno specifico contesto nazionale e sollevando grandi critiche sul loro funzionamento. Inoltre, uno degli obiettivi più criticati è stato quello di riuscire a garantire un equo accesso alle risorse medico-sanitarie e vaccinali, basato su valori propri del costrutto liberale in cui sono state istituite come la solidarietà globale, la cooperazione e la ricerca di un problem-solving collettivo nel rispondere alle crisi comuni.

In particolare, istituzioni come la World Health Organization (WHO) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) si sono trovate in prima linea durante la pandemia, ottenendo una forte esposizione politica e mediatica sul loro funzionamento e sulla loro capacità di porsi come attori credibili in un contesto fortemente frammentato. Divisioni che hanno dato nuova rilevanza alle dinamiche bilaterali e regionali, portando ad accordi diretti, alleanze regionali e partnership strategiche al fine di assicurarsi dispositivi medico-sanitari e finanziamenti economici.

La pandemia, infatti, ha creato enormi difficoltà in cui la cooperazione internazionale è stata messa a dura prova. Mentre WHO e ONU hanno cercato di favorire risposte di carattere multilaterale, spesso i singoli interessi nazionali hanno prevalso, portando a fenomeni di Vaccine Nationalism, monopolio delle supply-chain globali e frizioni politico-economiche tra diversi soggetti. Tensioni che hanno messo in dubbio l'effettività della Global Governance esercitata da queste OI e, in particolare, la loro gestione del Global Health System, favorendo l'emergere di nuovi soggetti come le Big Pharma.

Un attore chiave in queste dinamiche è stata la Repubblica Popolare Cinese, la quale ha sfruttato la debolezza e la frammentarietà che ha caratterizzato la risposta delle OI per aumentare, tramite la propria Vaccine Diplomacy, l'influenza politica ed economica in nuove regioni globali, come l'America meridionale.

Fornendo vaccini anti-covid tramite accordi bilaterali, la Cina ha sfidato il ruolo di leadership di queste organizzazioni nel contesto della Global Health Governance, provando a porsi come alternativa maggiormente credibile e migliorando la propria immagine internazionale.

Contestualmente, il paese ha cercato di sfruttare queste divisioni per aumentare la propria influenza all'interno delle stesse Organizzazioni Internazionali, facendo leva sulla propria crescita economico-industriale, i suoi finanziamenti e la fornitura di vaccini anti-covid per influenzare i processi decisionali e costruire un international consensus interno a suo favore.

2.1.2 Teoria liberale: cooperazione e multilateralismo

La teoria liberale delle Relazioni Internazionali pone grande enfasi proprio sulla cooperazione, sulle Organizzazioni Internazionali e su una generale interdipendenza, con il fine ultimo di garantire stabilità a livello globale. Infatti, se la teoria realista vede lo scenario internazionale come un gioco a somma zero, guidato dagli sforzi per ottenere maggior potere, la teoria liberale crede che gli stati possano raggiungere i propri obiettivi strategici tramite una collaborazione e tramite l'istituzione di specifiche OI⁶⁴.

Al cuore della teoria liberale vi è l'idea che gli Stati non siano unicamente attori guidati dal proprio interesse e dal perseguitamento del potere, ma che siano anche legati da rapporti economici, norme condivise e che si influenzino reciprocamente nelle proprie politiche, anche interne⁶⁵. La cooperazione, in questo contesto, non è solo possibile ma risulta centrale per riuscire ad affrontare crisi globali in ambito securitario, economico oppure sanitario. In particolare, questa cooperazione risulta essere facilitata dalla presenza di Organizzazioni Internazionali che riescano a ridurre le incertezze, i costi di transazione e che creino un meccanismo efficiente che porti al rispetto degli accordi internazionali⁶⁶.

Proprio le OI costituiscono una piattaforma essenziale per la Global Governance, la quale si riferisce ad una gestione collettiva degli affari internazionali attraverso istituzioni che semplificano la cooperazione e regolano il comportamento degli Stati⁶⁷. Predisponendo una piattaforma per il dialogo, sulla base di regole comuni, assicurandone il rispetto tramite meccanismi di vigilanza ed enforcement, esse riescono a originare maggiore fiducia tra gli Stati, mitigano l'anarchia del sistema internazionale sostenuta dai realisti e provano ad offrire soluzioni alle crisi di natura collettiva⁶⁸.

⁶⁴ Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence*.

⁶⁵ Moravcsik, A. (1998). *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. International Organization, 52(1), 229.

⁶⁶ Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: cooperation and discord in the political economy*.

⁶⁷ Ruggie, J. G. (1992). *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*. International Organization, 46(3), 561-598.

⁶⁸ Abbott, K. W., & Snidal, D. (1998). *Why States Act through Formal International Organizations*. Journal of Conflict Resolution, 42(1), 3-32.

Per esempio, durante la pandemia di Covid-19, alcune Organizzazioni Internazionali come la WHO e l'ONU hanno avuto un ruolo rilevante nel portare avanti una risposta coordinata, diffondere informazioni e nel muovere le risorse necessarie per combattere il virus. Però, lo stesso evento ha anche mostrato le loro vulnerabilità e inefficienze, con interessi nazionali che spesso hanno prevalso, portando ad una serie di risposte frammentate⁶⁹.

Secondo questa teoria, le Organizzazioni Internazionali sono fondate su valori fondamentali come la democrazia, il diritto, l'interdipendenza economica e i diritti umani. Valori che influenzano il framework istituzionale della Global Governance, implementando la cooperazione tramite accordi vincolanti, diplomazia multilaterale e norme condivise. Uno dei fondatori del pensiero liberale, Keohane, sostiene proprio come le Organizzazioni Internazionali, tramite questi valori, riescano a far affrontare agli Stati sfide di carattere globale, anche in assenza di una autorità centrale. Inoltre, Moravcsik sostiene come l'espansione di esse sia direttamente collegata all'espansione della liberal-democrazia: gli Stati liberal-democratici, infatti, sono più propensi a partecipare in Organizzazioni Internazionali in quanto esse sono allineate con i principi interni di accountability e governance basata sul diritto.

Allo stesso tempo, però, lo sviluppo di un mondo multipolare ha posto i valori liberali su cui si sono costruite queste organizzazioni dinanzi a grandi sfide. Il tradizionale ordine liberale, guidato dalle potenze occidentali, deve tenere in considerazione l'ascesa di potenze non-occidentali, le quali potrebbero chiedere riforme strutturali verso altri modelli di Global Governance⁷⁰.

Come sostiene Acharya, le Organizzazioni Internazionali dovrebbero adottare un approccio più inclusivo, cercando di comprendere anche le richieste di questi nuovi attori invece di insistere su un unico framework liberale. Infatti, l'ascesa di nuove potenze non pienamente allineate ad un sistema di valori liberali può creare una situazione in cui la legittimità delle OI viene minata, riducendone anche la capacità di risposta in situazioni emergenziali.

2.2 Crisi della cooperazione: nuove dinamiche ristrette

Il contesto pandemico ha fortemente danneggiato e indebolito tutti i principali valori della corrente liberale, in particolare la cooperazione internazionale ha subito un duro colpo. Il virus ha

⁶⁹ Hale, T., Held, D., & Young, K. (2013). *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*.

⁷⁰ Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*.

ridefinito le dinamiche diplomatiche internazionali, ponendo una sfida diretta al funzionamento e alla leadership delle principali Organizzazioni Internazionali, WHO e ONU.

Se la crisi ha sottolineato la necessità di una risposta di carattere multilaterale, che contrastasse il virus uniformemente, anche per evitare la formazione di nuove varianti immunoresistenti, essa ha anche, però, messo in luce una serie di criticità e malfunzionamenti che hanno portato al ritorno di dinamiche più ristrette, a carattere bilaterale e regionale⁷¹.

Una delle sfide principali che la WHO ha dovuto affrontare è stata proprio quella di organizzare e coordinare una risposta unica e globale al virus. La credibilità di questa risposta, però, è stata fortemente criticata dai vari paesi, visti i ritardi nella dichiarazione dello stato pandemico, indicazioni non chiare e influenze politiche subite da vari stati membri.

Conseguentemente, ciò ha spinto un numero sempre maggiori di paesi a perseguire dinamiche di cooperazione bilaterale, al fine di procurarsi ed ottenere gli equipaggiamenti medici adatti, vaccini e aiuti economici, evitando i più lenti processi burocratici delle OI, che rappresentano un altro fattore di critiche⁷². Questo fenomeno si è allineato alla tendenza dei vari Stati di perseguire maggiormente il proprio interesse nazionale, dando però vita a maggiori disuguaglianze e disparità, specialmente rispetto ai paesi a reddito medio-basso con meno possibilità di accedere ai prodotti medico-farmacologici e vaccinali, portando a maggiori rischi per la popolazione di suddetti Stati.

Inoltre, durante questa crisi pubblica sanitaria, molti paesi hanno anche infranto le principali International Health Regulations (IHR), limitando la capacità di risposta e l'influenza della stessa WHO. L'agenzia, infatti, non ha il potere di avviare indagini indipendenti all'interno dei singoli paesi e, in aggiunta, è priva di un potere sia di enforcement che di sanzione in caso di violazione, dipendendo fortemente dalla volontà dei singoli stati di cooperare⁷³.

Per contrastare future crisi sanitarie, risulta quindi necessario rivedere anche il diritto internazionale riguardante l'aspetto sanitario. È cruciale riuscire ad includere all'interno di queste norme gli obblighi ai quali gli Stati devono adempiere, implementando una accountability di tipo politico e giuridico, e dando vita ad un nuovo meccanismo internazionale legalmente vincolante che rafforzi lo stesso processo di Global Governance e la Global Health Security⁷⁴.

⁷¹ Fidler, D. (2020, April 10). *The World Health Organization and Pandemic Politics*. Think Global Health. Council on Foreign Relations.

⁷² Zürn, M. (2021). *The Crises of Legitimacy in Global Governance*. Routledge.

⁷³ Venkatapuram, S. (2023). *A WHO fit for the 21st Century*. Observer Research Foundation.

⁷⁴ Gostin, L. O, et al. (2020). *Has Global Health Law Risen to Meet the COVID-19 Challenge? Revisiting the International Health Regulations to Prepare for Future Threats*. The Journal of Law, Medicine & Ethics, 48(2), 376–381.

Anche le dinamiche regionali hanno assunto un ruolo primario nel contrasto alla pandemica da Covid-19. Infatti, istituzioni come l’Unione Europea (UE) e l’Unione Africana (UA) hanno avuto un ruolo di primo piano nel procurare e distribuire i vaccini anti-covid, oltre che nella gestione della ripresa economica post-pandemica.

Ad esempio, l’UA ha avviato l’African Vaccine Acquisition Task Team (AVATT), un ambizioso programma sorto con l’obiettivo di garantire un accesso equo ai prodotti vaccinali in tutti i paesi del continente, vista la presenza dei paesi più poveri del mondo proprio in questi territori, e segnando al tempo stesso un passaggio verso una dinamica regionale. Cooperazione su base regionale che ha anche il potenziale di migliorare l’allocazione di risorse economico-scientifiche verso settori critici e vitali per la lotta al virus, permettendo ai paesi della medesima regione di coordinarsi e regolare le distorsioni dei prezzi dovute allo shock economico pandemico, oltre che gestire ed organizzare le global value chains⁷⁵.

2.2.1 Il caso dell’America meridionale

Focalizzandosi sull’America meridionale, le proposte della WHO e dell’ONU non sono state per nulla efficaci, creando una situazione drammatica segnata da una frammentazione politica, economica, una ineguale distribuzione dei vaccini e totale assenza di leadership, anche regionale. L’impatto del virus sul continente è stato molto violento, giungendo a costituire il 25% dei casi mondiali⁷⁶. La situazione pandemica ha ulteriormente aggravato il pessimo stato in cui versano i sistemi sanitari della regione, già sofferenti per l’ingente carico di malattie trasmissibili e cronico-degenerative presenti.

Inoltre, il continente continua ad essere uno dei più ineguali del mondo, con una scarsa cooperazione regionale, anni di smantellamento e decadimento dei servizi sanitari pubblici, assieme all’istruzione, spingendo gran parte della popolazione oltre la soglia di povertà assoluta⁷⁷.

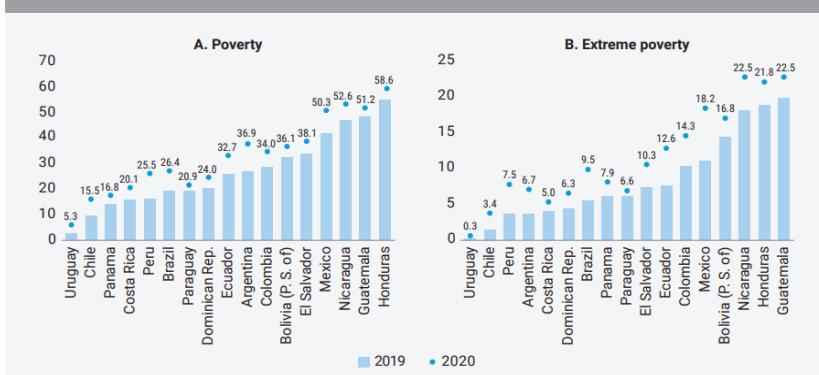
⁷⁵ Kimura, F., Thangavelu, S. M., Narjoko, D., & Findlay, C. (2020). *Pandemic (COVID -19) Policy, Regional Cooperation and the Emerging Global Production Network*. Asian Economic Journal, 34(1), 3–27.

⁷⁶ The Lancet. (2021). *COVID-19 in Latin America—emergency and opportunity*. The Lancet, 398(10295), 93.

⁷⁷ Vivares, E. (2021). *Latin America: A Challenging Prospect for Regionalism*. Regions and Cohesion, 11(1), 126–139.

FIGURE 2: POPULATION LIVING IN POVERTY AND EXTREME POVERTY, 2019 AND 2020 (%)⁷⁸

Immagine ottenuta da ECLAC, Household Survey Data Bank, 2020.



La WHO non è riuscita a fornire una guida tempestiva e precisa alle nazioni sudamericane, fornendo indicazioni altalenanti sulle misure da intraprendere ma, contestualmente, rallentando notevolmente i lavori dei policymakers sudamericani e impedendo la formazione di strategie condivise per il contenimento del virus.

Invece, le attività dell'ONU, in particolare il progetto COVAX, non sono riusciti ad avere un impatto ottimale sul continente: nonostante esso rappresenti l'8% della popolazione mondiale, ha rappresentato circa il 30% delle morti globali⁷⁸. La distribuzione di vaccini diretta dall'ONU non ha permesso di raggiungere un risultato omogeneo, con solo alcuni paesi che sono riusciti a superare la soglia del 70% della popolazione pienamente vaccinata⁷⁹. Conseguenza, anche, di un fenomeno di monopolio delle supply-chain globali dei paesi più ricchi, che ha contribuito ad esacerbare ulteriormente le ineguaglianze economico-sociali e sanitarie.

In aggiunta, la situazione è stata ulteriormente aggravata dall'assenza di istituzioni regionali robuste e in grado di imporre una direzione comune ai vari Stati. Organizzazioni come la Pan-American Health Organization (PAHO) hanno cercato di colmare questo vuoto, ma la limitatezza della sua autorità e dei suoi fondi ha reso estremamente complicata l'adozione di misure condivise. Azione resa ancora più complessa dai problemi dei vari sistemi sanitari sudamericani e dalle supply-chain vaccinali indicati precedentemente⁸⁰.

Conseguentemente, gli accordi bilaterali hanno assunto un ruolo di maggior preminenza nella gestione della crisi: molti paesi come Argentina, Brasile e Cile hanno avviato negoziazioni dirette con produttori di vaccini e partner strategici, come Cina e Russia, al fine di assicurarsi i beni

⁷⁸ Schwalb, A., Armyra, E., Méndez-Aranda, M., & Ugarte-Gil, C. (2022). *COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Two years of the pandemic*. Journal of Internal Medicine.

⁷⁹ LaRotta, J. et al. (2023). *COVID-19 in Latin America: A Snapshot in Time and the Road Ahead*. Infectious Diseases and Therapy, 12(2), 389–410.

⁸⁰ Pan-American Health Organization. (2022). *Health in the Americas 2022: Overview of the Region of the Americas in the Context of the COVID-19 Pandemic*.

necessari. Azioni che hanno contribuito ad evidenziare i limiti di un intervento di carattere multilaterale e che, invece, hanno segnato un crescente appoggio verso soluzioni decentralizzate.

Questo passaggio verso dinamiche bilaterali e regionali ha sollevato molti dubbi sul ruolo, anche futuro, delle Organizzazioni Internazionali. La pandemia ha evidenziato i limiti dell'esercizio di una Global Governance efficace nel rispondere a crisi di carattere globale, mentre la traiettoria sudamericana ha indicato la necessità di dare vita a sistemi di sorveglianza sovranazionali, strategie di distribuzione ed inoculazione di vaccini e l'adozione di meccanismi di mitigazione dei danni collaterali sui servizi sanitari e sociali.

In aggiunta, si è fatto più intenso il dibattito internazionale sulla necessità di riformare queste OI, per garantire una maggiore resilienza, trasparenza e adattabilità a future crisi, oltre che per essere maggiormente rappresentative e meno soggette a pressioni politiche.

Inoltre, anche se la cooperazione internazionale mantiene sempre un ruolo di primaria importanza, la pandemia di Covid-19 ha mostrato come, in caso di crisi, gli Stati possano decidere di dare priorità a forme di collaborazione diverse, esterne al framework del multilateralismo liberale.

2.3 Il ruolo degli attori non-statali: Big Pharma e ONG

La pandemia da Covid-19 ha contribuito ad una generale ridefinizione delle Relazioni Internazionali, anche attraverso il ruolo notevolmente amplificato di attori non-statali come le grandi compagnie farmaceutiche (Big Pharma) e le Organizzazioni Non-Governative (ONG). Attori che hanno avuto un ruolo centrale nell'influenzare la Global Health Diplomacy durante gli anni più violenti della pandemia, la distribuzione di vaccini, le supply-chains globali e le decisioni degli stessi policy-makers. Contributo che ha condotto sia a maggiori sforzi collaborativi, sia ad un crescere delle tensioni politico-economiche già presenti all'interno del contesto internazionale.

2.3.1 Le Big Pharma

L'urgenza di sviluppare un vaccino che contrastasse e facesse diminuire il numero di decessi ed ospedalizzazioni ha posto le compagnie farmaceutiche in prima linea nella risposta globale al virus. Questo ruolo pivotale nella ricerca, sviluppo, produzione e distribuzione dei vaccini è stato fondamentale, in quanto ha accelerato l'avanzamento scientifico, ma ha anche contribuito ad evidenziare le criticità legate ad un accesso equo a livello globale e alla cooperazione, oltre che le tensioni politiche.

Ad esempio, il tentativo della compagnia farmaceutica Moderna, nel 2023, di installare una propria sede nella Repubblica Popolare Cinese ha portato ad un enorme dibattito politico ed economico. La volontà della compagnia era quella di portare la tecnologia vaccinale tramite mRNA all'interno dell'enorme mercato cinese, ma questo si è scontrato con i timori sulla sicurezza della proprietà intellettuale ed ha sollevato enormi critiche da parte dei policy-makers statunitensi⁸¹.

Inoltre, l'acquisto della quasi totalità dei vaccini disponibili da parte dei paesi a reddito medio-alto, tramite Advanced-Purchase Agreements (APA) ha portato ad una ingente carenza nelle disponibilità dei paesi a reddito medio-basso. Distribuzione ineguale che è stata spesso associata a politiche nazionaliste e all'influenza degli interessi finanziari dei colossi farmacologici, portando alla coniazione del termine Vaccine Apartheid⁸². Il forte controllo esercitato da esse sui brevetti vaccinali, e quindi anche sulla produzione, ha accesso forti dibattiti sui diritti di proprietà intellettuale e sull'equità globale nell'accesso alle cure. La riluttanza nel condividere le formule e il know-how necessario, con il fine di aumentare i propri ricavi, è stata fortemente criticata, specialmente dai governi dei paesi a reddito medio-basso⁸³. Questa dinamica legata al profitto e all'influenza ha evidenziato lo stretto legame tra mercati, Stati e società, che viene definito come cartellizzazione strutturale, dove gli interessi di entità influenti si allineano, potenzialmente oscurando gli interessi di salute pubblica⁸⁴.

In seguito, è anche emerso il controllo e il peso che queste compagnie riescono ad esercitare sulla Global Health Governance: le loro risorse finanziarie e il controllo su tecnologie biomediche fondamentali ha spesso rallentato, se non impedito, gli sforzi delle Organizzazioni Internazionali e dei governi. Dinamica che ha dato vita a forti timori che si verificasse una prioritizzazione degli interessi industriali e finanziari rispetto ai bisogni di salute pubblica⁸⁵.

Nel caso specifico della Cina, è possibile fare riferimento alla compagnia farmaceutica statale Sinopharm. Ufficialmente indicata come China National Pharmaceutical Group Co. Ltd., essa rappresenta l'azienda farmaceutica più rilevante nel mercato cinese che, durante la pandemia, ha giocato un ruolo centrale nella produzione e distribuzione di vaccini a livello globale, sviluppando

⁸¹ Loftus, P. (2025). *Behind Moderna's Quiet Gamble on China*. The Wall Street Journal.

⁸² Brown, S., & Rosier, M. (2023). *COVID-19 vaccine apartheid and the failure of global cooperation*. The British Journal of Politics and International Relations, 25(3), 535–554.

⁸³ Bierley, T. (2023). *The rocky road to vaccine equity? Big Pharma vs the people*. Cambridge Core Blog.

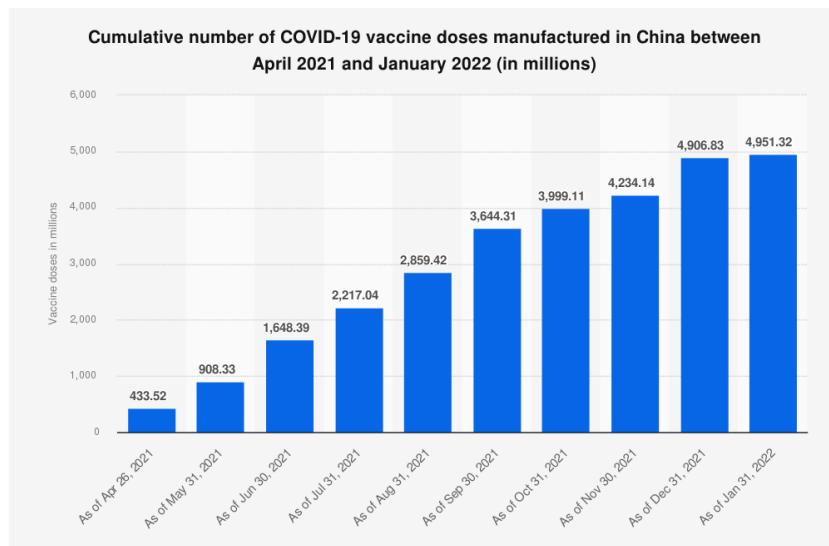
⁸⁴ Sparke, M., & Williams, O. (2024). *COVID and structural cartelisation: market-state-society ties and the political economy of Pharma*. New Political Economy, 29(4), 1–18.

⁸⁵ Neeraj, V. (2022). *Patents, Pandemics, and the Private Sector: The Battle Over Public Health Norms During COVID-19*. Journal of Public and International Affairs.

un vaccino a virus inattivato che, nel maggio del 2021, ha ricevuto l'approvazione emergenziale da parte della World Health Organization⁸⁶.

L'azienda ha implementato una strategia commerciale per far fronte all'enorme richiesta di vaccini anti-covid concentrandosi sulla rapidità della produzione e sull'estensività dei propri canali di distribuzione. Questo è avvenuto tramite una produzione continua, caratterizzata da una ottimizzazione delle turnazioni lavorative e delle consegne per regione geografica e un miglioramento dell'allocazione strategica delle proprie risorse economiche⁸⁷.

In particolare, le modalità di distribuzione dell'azienda si sono concentrate sulla cooperazione, cercando di rispondere alle esigenze internazionali dovute alla carenza di disponibilità vaccinali. Ciò è stato possibile favorendo numerose collaborazioni con vari paesi del mondo, permettendo la produzione di vaccini cinesi anche all'estero, come in Marocco ed in Brasile. Grazie a queste caratteristiche, l'azienda è diventata il maggiore esportatore di vaccini prodotti in Cina, con circa 103 milioni di dosi in più di 79 paesi, contribuendo a porre la Cina come il leader mondiale della distribuzione vaccinale⁸⁸.



Global Commission for Post-Pandemic Policy (2022).

Recuperata dal sito Statista.

La produzione di un vaccino con tecnologia a adenovirus, rispetto a quello di Pfizer e Moderna basato sulla tecnologia a mRNA, ha permesso di creare un prodotto più economico e con maggiore facilità di trasporto e conservazione e lo ha reso maggiormente appetibile per i basi a reddito medio-basso. Ciò, riprendendo anche la volontà del Presidente Xi Jinping di proclamare il vaccino un *International Public Good*, ha portato la Cina a potersi porre come un leader responsabile nel

⁸⁶ Klobucista, C. (2022). *A Guide to Global COVID-19 Vaccine Efforts*. Council on Foreign Relations.

⁸⁷ Zhang, W. (2022). *China: COVID-19 vaccine production figures 2022*. Statista.

⁸⁸ *Op. cit.* Bridge. (2021). *Tracking China's COVID-19 Vaccine Distribution*. Bridge Beijing.

conto della Global Health Diplomacy, contrapponendosi al nazionalismo vaccinale dei paesi occidentali⁸⁹. Inoltre, se i paesi occidentali sono stati criticati per aver monopolizzato le supply-chain globali della produzione vaccinale tramite Advanced-Purchase Agreements, le attività portate avanti dalla Cina tramite la propria azienda farmaceutica ha permesso di migliorare l'immagine cinese a livello internazionale⁹⁰.

2.3.2 Le ONG

L'altra tipologia di attori che ha ricoperto un ruolo fondamentale nella risposta al Covid è rappresentata dalle Organizzazioni Non-Governative (ONG), il cui sostegno verso la necessità di una maggiore equità globale nella distribuzione dei prodotti medico-sanitari è stato fondamentale. La loro partecipazione attiva ha avuto un grande impatto sulle Relazioni Internazionali, cercando di sostenere una maggiore cooperazione transnazionale e sostenendo l'importanza del ruolo della società civile nella Global Health Governance. I loro sforzi hanno fatto pressione sui governi e le varie Organizzazioni Internazionali affinché adottassero politiche sanitarie maggiormente eque, mentre il loro lavoro sul campo ha dimostrato la loro efficacia anche in situazioni di crisi.

Lo sforzo principale sostenuto dalle varie ONG è stato quello di segnalare e combattere le situazioni di grande inefficienza e inequità sanitaria durante la pandemia, già presenti prima di essa ma che si sono ulteriormente aggravate nell'evolversi dei fatti. In particolare, si sono concentrate sulle comunità più marginalizzate, cercando di usare i propri mezzi e varie piattaforme al fine di influenzare i processi di policy-making⁹¹. Infatti, nonostante l'ingente quantità di investimenti pubblici, soprattutto nella ricerca di un vaccino dichiarato come Global Public Good, la sua distribuzione è fortemente dipesa dai meccanismo di aiuto internazionale. Questo perché la distribuzione è stata fortemente influenzata da fenomeni di vaccine nationalism e dai monopoli delle Big Pharma⁹².

In aggiunta, il blocco delle attività internazionali ha gravemente danneggiato, a livello operativo, le stesse ONG che lavoravano in campo medico nei paesi a reddito medio-basso. L'interruzione dei collegamenti aerei e la riduzione de fondi destinati alle loro attività hanno portato, specialmente in

⁸⁹ Op. cit. Lee, B. T. F., Darke, W., & Schubert, J.-N. F. (2024). *China's Global Governance as a Tool for Accelerating International Sustainable Development and Pandemic Security*. China Report.

⁹⁰ Choi, E. M. (2021). *COVID-19 vaccines for low- and middle-income countries*. Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene.

⁹¹ Noh, J. E. (2024). *The Fight for Global Health Justice: The Advocacy of International Humanitarian and Development NGOs During the COVID-19 Pandemic*. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations.

⁹² Peacock, S. J. (2022). *Vaccine nationalism will persist: Global public goods need effective engagement of global citizens*. Globalization and Health, 18(1), 1–11.

Africa, ad una sensibile riduzione delle attività medico-sanitarie e chirurgiche, amplificando ulteriormente le disparità sociali tra paesi⁹³.

Inoltre, le ONG hanno avuto un ruolo di primaria importanza nel supporto, durante la pandemia, ai gruppi sociali più emarginati e, spesso, dimenticati come gli immigrati e i rifugiati. Con i governi maggiormente focalizzati sullo sviluppo di piani di risposta nazionali, molti di questi individui sono risultati essere estremamente vulnerabili al virus. Inoltre, come sostiene Daniela Irrera: “*Le pressioni sul principio di asilo e, più in generale, sul regime dei rifugiati si sono intensificate in modo significativo a causa della pandemia di COVID-19*”⁹⁴.

Oltre a costituire una minaccia diretta per la vita dei rifugiati, particolarmente per quelli che vivono in sistemazioni temporanee e di prima accoglienza, il virus sembra essere destinato a sottrarre ulteriori risorse finanziarie, già scarse, per i programmi umanitari⁹⁵. In questo caso le ONG si sono praticamente sostituite ai governi, fornendo servizi di base, informazioni e cercando di influenzare il panorama politico per garantire anche a queste persone i loro diritti di base.

Osservando più da vicino la Cina, una delle maggiori iniziative è stata la Silk Road Community Building Initiative (SRCBI), promossa in primo luogo dalla China NGO Network for International Exchanges (CNIE). Avviata nell’aprile del 2019 durante il secondo Belt and Road Forum for International Cooperation, il suo obiettivo è quello di avviare collaborazioni tra ONG cinesi e straniere nel contesto della BRI, arrivando ad avviare più di 600 collaborazioni⁹⁶.

Con l’inizio della pandemia nel 2020, CNIE ha avviato la Joint Action to Defeat Covid-19, sempre nel contesto della SRCBI. All’interno di questo contesto, più di 60 organizzazioni hanno unito le forze per avviare numerose campagne all’estero e donando più di 27 milioni di dollari⁹⁷. In particolare, numerose ONG con sede a Pechino hanno contribuito con donazioni medico-sanitarie ed economiche verso i paesi maggiormente colpiti dalla pandemia, come Iran, Italia, Argentina e Brasile⁹⁸.

⁹³ Honeyman, C. S, et al. (2021). *The impact of the COVID-19 pandemic on international reconstructive collaborations in Africa*. European Journal of Plastic Surgery, 45(3), 469–474.

⁹⁴ Irrera, D. (2020). “*NGOs in mitigating the effects of COVID-19 on migrants and refugees: A reopening of public space*”. Policy Brief, 3 (2), Yasar University UNESCO Chair on International Migration.

⁹⁵ Crisp, J. (2020, July 2). *The end of asylum? - United Against Inhumanity*. Retrieved from United Against Inhumanity website.

⁹⁶ China NGO Network for International Exchanges. (2016). *Brief Introduction - China NGO Network for International Exchanges*.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ The People's Government of Beijing Municipality. (2020). *Silk Road Community Building Initiative: NGOs in Beijing take actions to support joint international epidemic response*.

Inoltre, questa stessa campagna ha favorito la diffusione di conoscenze e strategie atte a combattere il virus. Ad esempio, la stessa UNICEF ha organizzato, assieme a CNIE, sessioni virtuali di supporto per permettere la condivisione di informazioni tra ONG cinesi e del Sierra Leone, rafforzando anche la cooperazione South-South⁹⁹.

Nonostante il difficile contesto dettato dalla pandemia e il complicato scenario legislativo, in particolare riferendosi alla Foreign NGO Law del 2016, le organizzazioni non-governative cinesi hanno risposto in maniera efficiente, contribuendo alla lotta contro il virus. Ad esempio, la Narada Foundation ha contribuito a creare il China NGO Consortium for Covid-19, per permettere una maggiore coordinazione tra differenti attori e parti interessate¹⁰⁰.

2.4 Il ruolo della Repubblica Popolare Cinese

L'impatto che il Covid-19 ha avuto sulle Relazioni Internazionali, oltre che sui rapporti di gestione e risoluzione delle crisi, ha generato notevoli opportunità per la Cina. Mentre le principali Organizzazioni Internazionali, come la WHO e l'ONU, sono state i soggetti di forti critiche e malcontenti per la gestione della pandemia, la Cina ha potuto cercare di posizionarsi strategicamente come attore pivotale, aumentando la propria influenza al loro interno.

Contestualmente, ha continuato a mantenere, se non aumentato, una forte influenza sui paesi a reddito medio-basso, come quelli dell'America meridionale, ponendosi come partner strategico e come un nuovo modello di Governance da emulare. Questo, con l'obiettivo di sfidare il ruolo e la leadership delle Organizzazioni Internazionali liberali e, al tempo stesso, di aumentare il proprio peso interno ad esse.

2.4.1 La dual-strategy cinese: intese larghe e ristrette

La RPC ha cercato di seguire una linea pragmatica, dando vita ad una dual-strategy politica, al fine di espandere la propria influenza globale.

Questa strategia si fonda su due livelli: una rafforzamento delle relazioni bilaterali, specialmente tra i paesi a reddito medio-basso come quelli dell'America meridionale, al fine di creare un consenso internazionale che permetta alla Cina di ottenere un maggior peso ed un ruolo più preponderante all'interno delle istituzioni multilaterali¹⁰¹.

⁹⁹ UNICEF China. (2020). *The role of Civil Society Organizations in preventing COVID-19 in Sierra Leone and China*.

¹⁰⁰ Kaspriske, A. (2020). *COVID-19 and Nonprofits | Five Observations from China*. Common Fund.

¹⁰¹ Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford University Press.

Approccio adottato, quindi, con l'obiettivo di aumentare la dipendenza economico-politica di determinati paesi nei propri confronti, tramite investimenti e la distribuzione di vaccini anti-covid nel caso della pandemia¹⁰². Simultaneamente, la Cina ha fatto leva su queste pressioni per sviluppare un maggiore peso decisionale e una più forte influenza all'interno delle principali sedi multilaterali. In aggiunta, la Cina ha cercato anche di rafforzare la propria immagine internazionale, il suo ruolo di leadership e responsabilità globale, cercando di porsi come attore affidabile in grado di garantire supporto generale, anche ai paesi più poveri, nella risoluzione delle crisi, anche sanitarie.

2.4.2 Il primo livello: relazioni bilaterali

La Cina, riprendendo anche la propria visione della Public Diplomacy e la sfumatura di significato del termine “pubblico”, ha portato avanti una forte strategia bilaterale con l'obiettivo di rafforzare i legami con le singole nazioni. In particolare, il paese ha cercato di legare a se paesi a reddito medio-basso, come in America meridionale, attraverso attività economiche, investimenti, accordi politici e, durante il Covid, con la propria Vaccine Diplomacy, garantendo l'invio di dosi vaccinali di Sinovac e Sinopharm¹⁰³.

Infatti, anche se il paese ha provato a legare molte sue iniziative a processi comuni e multilaterali, la maggior parte degli accordi che ha stipulato sono costruiti in chiave bilaterale, come verrà criticato anche nei riguardi dell'America meridionale. La stessa Vaccine Diplomacy rappresenta un esempio di ciò. Infatti, anche se il paese ha cercato di legare la sua distribuzione di vaccini al programma COVAX, sostenendo l'iniziativa e promuovendo la necessità di liberalizzare i brevetti dei sieri vaccinali, la stragrande maggioranza delle donazioni e vendite di vaccini cinesi sono avvenuti a livello bilaterale¹⁰⁴.

¹⁰² Shambaugh, D. (2020). *Where Great Powers Meet: America & China in Southeast Asia*. Oxford University Press.

¹⁰³ Brautigam, D. (2009). *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford University Press.

¹⁰⁴ Chase, H., Luisa, H., & Carin, Z. (2022, July 25). Timeline: Tracking Latin America's Road to Vaccination. AS/COA Council of Americas.



L'America meridionale ha ricevuto la seconda maggiore quantità di vaccini cinesi, dopo la regione dell'Indo-pacifico.

Mentre le donazioni ammontano ad un totale di 12 milioni di unità, le vendite sono state di 396 milioni di dosi, anche se ne sono state consegnate solo 293 milioni, come riportato da BRIDGE (2021, March 5).

Immagine tratta da BRIDGE Consulting, pubblicata nell'articolo del 5 marzo 2021.

Table 1 Covid-19 vaccine supply to South America by producing economy (as of 31 December 2021) *Source: WTO (2022a)*

Source	Total number of doses	Contracted supply via COVAX	Direct donations	Domestic supply	Donations via COVAX	Supply via AVAT	Supply via bilateral deals
China	293,994,177	22,062,000	5,289,300	—	—	—	266,642,877
EU	240,659,813	1,487,117	10,087,300	—	5,891,389	62,400	223,131,607
Brazil	116,944,862	—	—	116,944,862	—	—	—
U.S	45,545,410	5,948,467	18,216,700	—	4,028,117	—	17,352,126
Russia	35,456,745	—	—	—	—	—	35,456,745
Other	74,774,938	17,092,800	814,800	7,685,399	—	—	49,181,940
Total	807,375,946	46,590,384	34,408,100	124,630,261	9,919,506	62,400	591,765,295

Immagine tratta da Nolte, D. (2023). China's mask and vaccine diplomacy in Latin America: a success story? International Politics.

Nell'immagine sopra si mostra come, delle 293 milioni di dosi consegnate fino ad ora dalla Cina in America meridionale, unicamente 22 milioni sono state consegnate tramite il progetto COVAX, anche se non rappresentano donazioni ma contratti, ovvero solo il 7,5%. Invece, tramite accordi bilaterali di vendita è stato consegnato il 90,7% delle dosi, facendo rimanere solo un 1,8% di donazioni. Tutto ciò ha permesso alla Cina di sviluppare rapporti di dipendenza diretti nei suoi confronti e non verso un sistema più ampio e condiviso a livello internazionale.

Questo approccio fortemente bilaterale ha, inoltre, permesso alla Cina di guadagnare grande influenza nei blocchi di voto internazionale. Fornendo prestiti economici, sostenendo progetti infrastrutturali e fornendo dosi di vaccini anti-covid tramite una estesa Vaccine Diplomacy, la Cina si è assicurata un forte supporto politico dentro le Nazioni Unite, consentendole di ottenere ancora più peso interno e di avere più influenza sull'agenda.

I paesi che hanno ricevuto sostegno e supporto dalla Cina, infatti, hanno dimostrato maggiore tendenza ad allinearsi agli interessi del dragone, sia nell'ambito dei diritti umani e del commercio, che per la questione della One-China Policy¹⁰⁵.

In maniera simile, la partecipazione cinese a programmi delle Nazioni Unite per lo sviluppo economico si è fortemente legata alla Belt and Road Initiative. Anch'essa funziona prevalentemente a livello bilaterale, come si è notato in particolare nel 2017, durante il primo forum della BRI, quando furono firmati ben 200 accordi di natura bilaterale¹⁰⁶. Accordi che, di solito, impegnano la Cina e il paese firmatario a rafforzare la cooperazione su temi di mutuo interesse, anche all'interno delle altre piattaforme multilaterali.

Anche se la Cina cerca di sostenerla come un progetto a carattere multilaterale, il suo fulcro è quello di stabilire un sistema Cina-centrico basato sulla dipendenza economica dei paesi membri che hanno ricevuto prestiti e vedono la costruzione di nuove infrastrutture¹⁰⁷.

Il risultato è un sistema in cui la Cina sostiene simultaneamente la cooperazione globale, mentre mantiene un forte controllo sui termini della partecipazione.

2.4.3 Il secondo livello: relazioni multilaterali

Il governo cinese, oltre a stipulare un gran numero di accordi bilaterali, ha più volte ribadito il sostegno verso le attuali istituzioni multilaterali, arrivando a promuovere anche nuove forme di multilateralismo. Infatti, lo stesso Presidente Xi Jinping ha espresso il suo supporto affermando come *“l'umanità viva in un villaggio globale, dove gli interessi e i destini di tutti i paesi sono interconnessi”*¹⁰⁸. Concetto, quello di multilateralismo, che può essere definito come una forma istituzionale che coordina le relazioni tra tre o più stati sulla base di principi generali di condotta, riprendendo l'idealizzazione di Ruggie¹⁰⁹.

Il supporto cinese verso le Nazioni Unite ha rappresentato un punto centrale nella politica estera cinese, particolarmente durante la crisi pandemica. La Cina si è schierata contro le critiche sollevate da molti attori sulla sua efficacia e capacità di risposta, ribadendo invece la necessità di avviare

¹⁰⁵ Banik, D., & Bull, B. (2022). *Multilateralism to the Rescue? Beijing's Support for Multilateral Institutions during the COVID-19 Crisis*. DOAJ, 2.

¹⁰⁶ Jakóbowski, J. (2018). *Chinese-led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America*. Journal of Contemporary China, 27(113), 659–673.

¹⁰⁷ Ibonye, V. (2020): *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) and Knowledge Transfer in SinoNigerian Development Cooperation*. Asian Journal of Comparative Politics.

¹⁰⁸ Update-Xi Focus: *Multilateralism Will Win Over Unilateralism*: Xi, Xinhuanet, 10 November 2020.

¹⁰⁹ Ruggie, J. G. (1992). *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*. International Organization, 46(3), 561–598.

risposte coordinate per combattere la pandemia¹¹⁰. Per questo, nel 2020 il paese ha espresso il proprio sostegno nel finanziare attività delle Nazioni Unite per mitigare gli effetti pandemici, rendendosi disponibile a partecipare anche all'iniziativa COVAX e aumentando i finanziamenti anche alla GAVI Vaccine Alliance.

Inoltre, anche il supporto cinese verso la World Health Organization è stato fonte di notevoli dibattiti. Numerose critiche sono state sollevate riguardo l'influenza esercitata proprio sull'apparato amministrativo della stessa WHO dalla Cina. Critiche si sono mosse contro la dirigenza, accusata di aver assecondato la narrativa di Pechino per quanto riguarda gli sviluppi iniziali del Covid, sostenendo che ciò ha rallentato la risposta globale alla pandemia¹¹¹. Motivazione che ha spinto il Presidente Trump a far uscire gli Stati Uniti dalla WHO.

Questo supporto, però, non è stato puramente altruistico ma si è orientato a far aumentare l'influenza della Cina all'interno di entrambe le organizzazioni. Infatti, da molto tempo il paese è sostenitore del bisogno di riformare le strutture e i meccanismi interni, sia di rappresentanza che di funzionamento, affermando come ci sia bisogno di dare maggiore rappresentanza ai paesi in via di sviluppo. Passaggio che andrebbe a favore proprio della Cina, vista la crescente influenza politico-economica del paese su questi Stati, che con la sua Vaccine Diplomacy si è impegnata a fornire vaccini contro il coronavirus¹¹².

Per perseguire questi obiettivi, nel 2020 la Cina è diventata il secondo paese contributore al budget delle Nazioni Unite, dietro agli Stati Uniti, ed ha anche notevolmente ampliato la propria partecipazione alle missioni di peacekeeping. Infatti, garantendo finanziamenti in un momento in cui la leadership degli Stati Uniti sembra vacillare e ponendo funzionari selezionati dal governo cinese in posizioni strategiche, il dragone ha cercato di aumentare la propria influenza interna, spingendo anche per riformare le norme e gli obiettivi alla base di questa stessa istituzione e allineandola maggiormente con i propri interessi¹¹³.

In aggiunta, la Cina ha cercato di porsi come attore centrale nella Global Health Governance, stabilizzando i contagi interni e divenendo il maggior esportatore di beni sanitari e di vaccini. Questo con l'obiettivo di migliorare la propria immagine internazionale e, parallelamente, di

¹¹⁰ Gale, A. (2024). *China's Multilateral Influence-Building Strategy: Threats to an Open and Stable International Order*. Parliament of the United Kingdom.

¹¹¹ Godement, F. (2020). *Fighting the Coronavirus Pandemic: China's Influence at the World Health Organization*. Carnegie Endowment for International Peace.

¹¹² Garcia-Herrero, A. et al. (2024) *China's influence at the United Nations: words and deeds*. Working Paper 19/2024, Bruegel.

¹¹³ Lam, S., & Fung, C. J. (2024). *Mapping China's influence at the United Nations*. The Review of International Organizations.

guadagnare consenso tra i paesi membri. Inoltre, la partecipazione attiva della Cina nella stesura e negoziazione del WHO Pandemic Treaty riflette la volontà di dare forma ad una nuova Global Health Governance, influenzando l'interezza del panorama sanitario globale¹¹⁴.

2.4.4 Conseguenze della dual-strategy

Questo doppio approccio cinese si è basato sul perseguitamento di un obiettivo più grande: una trasformazione generale della Global Governance. Infatti, il sistema multilaterale liberale è fortemente criticato e sfidato dall'alternativa cinese, basata sugli ideali di sovranità statale, pragmatismo economico e di non-interferenza. Inoltre, se il meccanismo liberale si basa su sistemi decisionali collettivi e include sistemi di contrappeso tra le varie istituzioni, il modello cinese invece propone un sistema maggiormente gerarchizzato, dove le istituzioni multilaterali svolgono il ruolo di arene per contrattazioni di potere più che di deliberazione democratica¹¹⁵.

Cambio di meccanismo particolarmente evidente nel tentativo di stabilire istituzioni multilaterali alternative a quelle occidentali, come la Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) e la Shanghai Cooperation Organization (SCO), che permetterebbero alla Cina di esercitare una influenza ancora più diretta. In aggiunta, il graduale aumento di potere e influenza del paese all'interno dell'ONU e della WHO è stato da alcuni inteso come un costante disfacimento della leadership occidentale nella Global Governance¹¹⁶. Mentre gli Stati Uniti e l'Europa affrontano crisi politiche interne, la Repubblica Popolare Cinese sembra offrirsi di colmare questo vuoto, offrendo una visione che favorisca altri valori rispetto allo sviluppo democratico.

2.5 La dual-strategy cinese nel contesto dell'America meridionale

Dopo più di 15 anni di rapida crescita delle relazioni economico-commerciali tra la Cina e l'America meridionale, la creazione della *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC) è stata vista come una opportunità per dare vita ad una piattaforma di dialogo interregionale, evolutasi nel China-CELAC Forum (CCF). Creato come piattaforma di dialogo nel 2010, divenuto operativa con il documento fondativo nel 2011, questo Forum è stato creato con lo

¹¹⁴ Huang, Y., Jiang, S., & Kumah, E. (2024). *China and the WHO pandemic treaty: a dive into stance, underpinnings, and implications*. *Frontiers in Public Health*, 12.

¹¹⁵ Zhou, Y., Liu, H. (2010): *China's African Strategy: How to Cope with International Multilateral Cooperation*. *Pacific Journal* 18(7), pp. 31–39.

¹¹⁶ Xuetong, Y. (2019): *The Age of Uneasy Peace: Chinese Power in a Divided World*. *Foreign Affairs*, 2019.

scopo di garantire una partnership cooperativa basata sull'uguaglianza, benefici e sviluppo comune¹¹⁷.

Ponendo l'enfasi sull'anticolonialismo e sull'indipendenza di ogni stato, il Forum si è fortemente distaccato dalla Organization of American States (OAS), dove l'influenza degli Stati Uniti è prevalente. Infatti, anche se le interpretazioni sul suolo ruolo possono differire, il CCF è stato fondamentale proprio per ridurre l'influenza degli Stati Uniti nella regione, obiettivo di lungo termine di vari paesi sudamericani¹¹⁸.

Durante il secondo forum ministeriale, tenutosi a Santiago del Cile nel 2018, i paesi dell'America meridionale e dei caraibi sono stato formalmente invitati dal governo cinese ad unirsi alla Belt and Road Initiative, a cui poi hanno fatto seguito 21 accordi di adesione¹¹⁹.

Alcuni studiosi, però, hanno criticato questa iniziativa multilaterale per essere unicamente una facciata per sviluppare ulteriori accordi bilaterali tra Cina e singoli stati sudamericani e per essere una arena in cui contestare l'egemonia statunitense¹²⁰, mentre altri hanno messo in guardia proprio circa la maggiore dipendenza dei paesi della regione nei confronti della Cina, sostituendosi a quella statunitense¹²¹.

In particolare, come esposto da Rodriguez e Rüland, *“la Cina utilizza le relazioni interregionali sino-latinoamericane come una strategia formalmente multilaterale, ma principalmente guidata da interessi nazionali, per stabilire una strategia cooperativa contro-egemonica nei confronti degli Stati Uniti, al di là del suo tradizionale perimetro di interessi asiatico”*¹²².

È stato solo nella parte finale dell'amministrazione Trump che gli Stati Uniti hanno affrontato più direttamente la sfida posta dalla Cina, ad esempio trasformando la Banca Interamericana di Sviluppo in un campo di battaglia per la rivalità tra Stati Uniti e Cina, portando ad una crisi del multilateralismo ancora più profonda¹²³.

¹¹⁷ China-CELAC Forum (2015): Beijing Declaration, 23 January 2015. CCF.

¹¹⁸ Tickner, A. B. (2003). *Hearing Latin American Voices in International Relations Studies*. International Studies Perspectives, 4(4), 325–350.

¹¹⁹ Comisión Económica para America Latina y el Caribe (Ed.). (2018, January 22). Second Ministerial Meeting of China - CELAC Forum. Retrieved from Economic Commission for Latin America and the Caribe.

¹²⁰ Ellis, E. (2017): *The Strategic Context of China's Advance in Latin America: An Update*. Note d'actualité 17(24), pp 1-7.

¹²¹ Stallings, B. (2020): *Dependency in the Twenty-First Century? The Political Economy of China-Latin America Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹²² Rodríguez, F., Rüland, J. (2021). *Cooperative counter-hegemony, interregionalism and “diminished multilateralism”: the Belt and Road Initiative and China’s relations with Latin America and the Caribbean (LAC)*. Journal of International Relations and Development.

¹²³ Politi, J. (2019): *IDB Scraps Annual Meeting after China Excludes Venezuela*. The Financial Times, 23 March 2019.

Dopo che la Cina ha introdotto la questione sanitaria all'interno della BRI, dando vita alla Health Silk Road, la questione è divenuta propria anche del CCF. Quando poi la pandemia da Covid-19 ha avuto il suo impatto sul continente sudamericano, la Cina si è mossa in fretta per aiutare i vari paesi colpiti: più di 553 donazioni di materiale medico di produzione cinese sono state effettuate in più di 33 paesi del continente¹²⁴. Donazioni che non sono provenute solo dal governo cinese ma anche da attori privati, contribuendo alla diversificazione dei rapporti Cina-Sudamerica¹²⁵. In aggiunta alle donazioni, la Cina ha anche promesso \$1 miliardo in prestiti per consentire ai paesi sudamericani di acquistare beni sanitari e vaccinali cinesi.

Il più delle donazioni, però, sono state di carattere bilaterale, come anche la maggior parte dei contratti che sono stati siglati in seguito per l'acquisto di apparecchiature mediche e per i vaccini cinesi.

Inoltre, in più occasioni, l'invio di materiale sanitario e vaccinale è stato accompagnato da pressioni per supportare gli interessi politici cinesi, specialmente riguardo alla questione di Taiwan: infatti 9 dei 12 paesi che riconoscono l'indipendenza dell'isola di Formosa sono in America meridionale e nei Caraibi. Significativamente, il governo brasiliano ha inviato in Cina Marcos Pontes, il ministro della tecnologia, per trattare al fine di ricevere dosi vaccinali cinesi, in cambio della riammissione di Huawei alla gara d'appalto per la costruzione della rete 5G in Brasile¹²⁶.

Con il fine di aumentare la propria influenza sulla regione e per migliorare la propria immagine internazionale, dopo la prima gestione interna della pandemia, il governo cinese ha subito sostenuto ed acclamato l'iniziativa delle Nazioni Unite COVAX, spingendo anche per la liberalizzazione dei brevetti vaccinali. Questo ha portato ad un miglioramento dell'immagine della Cina tra i paesi sudamericani, soprattutto visto l'approccio poco favorevole degli Stati Uniti che, almeno inizialmente, non hanno prestato supporto ai paesi della regione¹²⁷.

In aggiunta, dopo essere stata accusata per anni di favorire solo i governi di sinistra della regione, la Cina ha cercato di non prendere una posizione specifica nel contesto politico iper-polarizzato dell'America meridionale. Anzi, ha cercato direttamente di collaborare con paesi i cui governi sono

¹²⁴ Telias, D., Urdinez, F. (2021): *China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America During the COVID-19 Pandemic*. Journal of Current Chinese Affairs October 2021, pp. 1–19.

¹²⁵ Sanborn, C. (2020): *Latin America and China in Times of COVID-19*. Latin America Program and Kissinger Institute.

¹²⁶ Stuenkel, O. (2020): *Huawei or Not? Brazil Faces a Key Geopolitical Choice*. Americas Quarterly, 30 June 2020.

¹²⁷ Lozano, G. (2021): *Vaccine Diplomacy: A New Cold War*. Americas Quarterly, 11 February 2021.

anche all'opposto dello spettro politico, cercando anche di risolvere alcune tensioni che complicavano il lavoro interno del CCF¹²⁸.

Nel corso della pandemia di COVID-19, il governo cinese ha coltivato stretti legami con i paesi del Global South, promettendo la fornitura di vaccini e offrendo sollievo dal debito. Tuttavia, sebbene la Cina abbia garantito un continuo sostegno al FOCAC e al CCF, continua a perseguire il bilateralismo su larga scala. In particolare, quello osservato nel 2020 e sostenuto dalla Cina può essere inteso come una forma di multilateralismo particolare, che posiziona la Cina al vertice mentre persegue il raggiungimento di ulteriori accordi bilaterali¹²⁹.

¹²⁸ Bull, B. (2021): Latin-Amerika i dag: Nye interesser og gamle bånd til USA, Kina, Russland, Midt-Østen og Europa. Oslo: Cappelen Dam Akademisk.

¹²⁹ *Op. cit.* Banik, D., & Bull, B. (2022). *Multilateralism to the Rescue? Beijing's Support for Multilateral Institutions during the COVID-19 Crisis.* DOAJ, 2.

CAPITOLO 3: La Cina al confine degli USA: l'impegno in America Meridionale

3.1 La politica estera cinese: la Health BRI - 健康丝绸之路

Durante la pandemia di Covid-19, la politica estera cinese si è fortemente concentrata sul creare una immagine del paese come leader globale nella Health Governance. Ciò è stato reso possibile grazie alla branca sanitaria della Belt and Road Initiative: la Health Silk Road (HSR). Iniziativa che, adattandosi alla situazione di crisi mondiale, si è concentrata sulla costruzione di infrastrutture sanitarie, sulla distribuzione delle risorse e sulla collaborazione nella ricerca¹³⁰.

All'interno del contesto della BRI, la cooperazione sanitaria ha assunto un ruolo di primo piano in seguito al Memorandum of Understanding del 2015, siglato dalla Cina e dalla World Health Organization, il quale ha da subito posto l'obiettivo di rafforzare la Global Health Governance¹³¹. La presentazione formale della HSR è avvenuta nel 2017, quando la Cina e la WHO hanno congiuntamente enfatizzato il bisogno di una più ampia collaborazione che andasse a potenziare il sistema di prevenzione delle malattie e andasse a rafforzare il sistema infrastrutturale sanitario. Questo perché, come sostenuto dal governo cinese, l'economia e la salute sono intrinsecamente collegate; quindi, la tutela della salute è condizione necessaria per garantire crescita economica¹³².

La pandemia di Covid-19 ha portato ad una ulteriore implementazione della HSR, divenendo uno strumento diplomatico tramite il quale perseguire obiettivi di immagine pubblica e assumere un ruolo di maggiore leadership globale. Inizialmente, il paese ha cercato di fornire equipaggiamenti, come mascherine e respiratori polmonari, ai paesi più in difficoltà e a corto di questi beni, inviando poi anche squadre di medici e personale qualificato¹³³.

Si può notare queste donazioni siano rientrate in una forma di Public Diplomacy: numerosi video di persone grata per gli aiuti ricevuti e le mobilitazioni di grandi carichi di prodotti medico-sanitari sono stati ripostati su varie piattaforme social¹³⁴. A questo si affiancano i discorsi di leader di paesi che hanno ricevuto aiuti dalla Cina. Nel caso italiano, il messaggio di ringraziamento e di critica verso il mancato aiuto della EU Civil Protection del Ministro degli Esteri Di Maio ha rappresentato una emblematica vittoria diplomatica e di immagine per Pechino¹³⁵.

¹³⁰ Huang, Y. (2022). *The Health Silk Road: How China Adapts the Belt and Road Initiative to the COVID-19 Pandemic*. American Journal of Public Health, 112(4), 567–569.

¹³¹ Minghui, R., & Guoping, L. (2014). *China's global health strategy*. The Lancet, 384(9945), 719–721.

¹³² Hu, R., Liu, R., & Hu, N. (2017). *China's Belt and Road Initiative from a global health perspective*. The Lancet Global Health, 5(8), e752–e753.

¹³³ Ministry of Foreign Affairs of the PRC. (2020). *MFA: China Has Announced Assistance to 82 Countries, WHO and African Union to Fight COVID-19*.

¹³⁴ CGTN. (2020). *First train with donated medical supplies from China to Spain sets off*. YouTube.

¹³⁵ Fallon, T. (2020). *China, Italy, and Coronavirus: Geopolitics and Propaganda*. The Diplomat.

Tra i partner più centrali di questa iniziativa, hanno avuto grande rilevanza i paesi dell'America meridionale, riprendendo la volontà cinese di espandere i legami politico-economici in nuove zone del mondo sfruttando la pandemia. Infatti, portando avanti un approccio proattivo e continuo, tramite iniziative sanitarie, il paese ha cercato di rafforzare i propri legami diplomatici e commerciali in una zona storicamente influenzata dal controllo degli Stati Uniti¹³⁶.

I paesi che hanno interagito con la Cina all'interno di questo meccanismo hanno beneficiato degli investimenti in infrastrutture sanitarie, considerando il già debole sistema sanitario di molti paesi dell'America meridionale. Inoltre, questa collaborazione ha garantito uno scambio di conoscenze e tecnologie che ha ulteriormente contribuito a migliorare una situazione già delicata e fragile¹³⁷.

In aggiunta, il crescente impegno cinese nel settore sanitario può rappresentare una spinta verso un nuovo paradigma della Global Health Governance, con implicazioni per le strutture più tradizionali: le strategie cinesi, infatti, non sono allineate con le politiche internazionali più convenzionali, differenziandosi anche dalle tendenze neoliberiste che favoriscono una deregolamentazione del libero mercato, anche nel settore sanitario¹³⁸. L'attuale iniziativa della Health Silk Road va a creare un quadro attraverso il quale la Global Health Security viene affrontata in uno schema di collaborazione, sebbene molti si siano interrogati proprio sulla tipologia di questa collaborazione. I critici ritengono che essa sia sfruttata più per favorire il soft power strategico cinese più che per favorire una condivisione benefica ed unicamente altruistica¹³⁹.

Infatti, molti sostengono come gli investimenti cinesi nel settore sanitario siano stati spesso ricambiati da un supporto nei circoli multilaterali come le Nazioni Unite. Ciò avrebbe portato la Cina non solo a rafforzare i suoi legami bilaterali, ma anche a posizionarsi come attore centrale nella governance sanitaria regionale dell'America meridionale¹⁴⁰. Colmando il vuoto lasciato dagli Stati Uniti durante la prima amministrazione Trump, il quale favorì una politica vaccinale fortemente nazionalista, il paese ha potuto porsi come partner dei governi sudamericani, favorendo un maggiore allineamento.

In aggiunta, si fa riferimento anche a motivazioni economiche che hanno guidato gli investimenti sanitari cinesi. La volontà cinese di accedere alle risorse presenti in America meridionale è sempre

¹³⁶ Vadell, J. (2021). *China's bilateral and multilateral relationship with Latin America and the Caribbean: the case of China-CELAC Forum*. *Area Development and Policy*, 1-17.

¹³⁷ Fiore, M. (2024). *China-Africa health cooperation: the impact of the Health Silk Road and Covid-19*.

¹³⁸ Lee, F., Darke, W., Schubert, F. (2024). *China's Global Governance as a Tool for Accelerating International Sustainable Development and Pandemic Security*. *China Report*, 60(4).

¹³⁹ Amar, P., Rofel, L., Brancoli, F., Viteri, A., Fernández, C. (2022). *The tropical silk road: the future of China in South America*. Stanford, California: Stanford University Press.

¹⁴⁰ Zeng, W., Ding, M., & Liu, H. (2023). *China's health silk road construction during the COVID-19 pandemic*. *Global Public Health*, 18(1).

stata evidente, con la cooperazione sanitaria che può essere intesa come strumento per accedere ad ulteriori investimenti infrastrutturali più profondi nel sistema produttivo-estrattivo locale¹⁴¹. Questo fenomeno, però, ha portato in molti a domandarsi la bontà di questa maggiore dipendenza dalla Cina.

3.1.1 Il contesto geopolitico dell'America Meridionale

Il virus del Covid-19 ha profondamente alterato il panorama geopolitico dell'America Meridionale, esacerbando tensioni politico-sociali preesistenti, rimodellando le alleanze internazionali e mettendo in luce le gravi carenze e criticità del continente. Tutto ciò ha creato uno spazio di manovra ideale per la Cina, al fine di inserirsi maggiormente nelle dinamiche regionali ed aumentando la propria influenza politica ed economica tramite le consegne dei propri vaccini anti-covid.

L'America Meridionale rappresenta la regione geografica maggiormente colpita dal virus: sistemi sanitari esausti e privi di fondi, profonde ineguaglianze sociali e una povertà in rapido aumento, la lentezza nella campagna di vaccinazione e l'insorgere di nuove varianti sono tutti fattori che hanno messo a dura prova il continente¹⁴². Tra i paesi maggiormente colpiti vediamo il Brasile, con oltre 500,000 morti per Covid, e il Paraguay che, su una popolazione totale di 6,8 milioni, ha registrato un tasso di mortalità pari a 19 morti per ogni milione. Peggio anche dell'India, con un tasso di 2,1 morti per milione¹⁴³.

Lo scenario tragico che si può osservare in America Meridionale evidenzia le profonde diseguaglianze a livello globale nell'accesso ai prodotti vaccinali. Mentre in molti paesi dell'emisfero settentrionale il Covid è addirittura in recessione, dato proprio dall'avanzata campagna vaccinale, in America Meridionale solo 1 persona su 10 è stata completamente vaccinata. Secondo le analisi fornite dalla WHO, nei paesi ad alto reddito 1 persona su 4 è stata completamente vaccinata, mentre nei paesi a reddito medio-basso la quota scende a 1 ogni 500 persone¹⁴⁴.

L'impatto della pandemia è stato particolarmente intenso anche sulla governance regionale, favorendo una atomizzazione della politica regionale che si è manifestata nell'assenza di una

¹⁴¹ Malena, J. (2021, January 19). *The Extension of the Digital Silk Road to Latin America: Advantages and Potential Risks*. Council on Foreign Relations

¹⁴² World Health Organization, Population based on various sources with major processing by Our World in Data. (2025). *Total confirmed COVID-19 deaths and cases per million people*.

¹⁴³ Costa, W. et al. (2021). *A silent decimation: South America's losing battle against Covid*. The Guardian.

¹⁴⁴ Politi, D., & Levin, D. (2021). *W.H.O. Official Denounces Unequal Covid Vaccine Access*. The New York Times.

leadership collettiva. Inoltre, si può osservare una crisi delle attività multilaterali regionali, data dall'incapacità dei leader locali di favorire posizioni comuni nei fori di dialogo multilaterali, e una conseguente amplificazione delle decisioni unilaterali¹⁴⁵.

L'emergenza sanitaria, però, ha anche accelerato tendenze geopolitiche pregresse, specialmente quelle legate all'influenza di altre potenze sul continente. Le tensioni si sono sviluppate tra la Repubblica Popolare Cinese e gli Stati Uniti, con i secondi che hanno sempre esercitato una influenza nettissima sulla regione che, sin dalla Dottrina Monroe, viene considerata il “giardino di casa”. Stati Uniti che, però, durante la prima amministrazione Trump, hanno deciso di non concedere aiuti ai paesi sudamericani, focalizzandosi maggiormente sulla campagna nazionale interna e riprendendo quell'idea di Vaccine Nationalism presentata nei capitoli precedenti.

Proprio in questo contesto di incertezza, dovuto anche alle elezioni americane vinte dal Presidente Biden, la Cina ha cercato di inserirsi come partner delle nazioni sudamericane. Attraverso gli aiuti sanitari, l'invio di strumenti per sostenere le terapie intensive e, soprattutto, l'invio di vaccini prodotti dalle aziende cinesi, ha cercato di legare a se questi paesi e di migliorare la propria immagine internazionale¹⁴⁶. Inoltre, si può ritenere che Pechino abbia cercato di aumentare i legami con i paesi sudamericani per assicurarsi l'accesso a risorse naturali e un mercato di sbocco per i prodotti cinesi¹⁴⁷ ma, forse soprattutto, anche per cercare di isolare Taiwan¹⁴⁸.



Immagine presa da Gachúz Maya, J. C., & Urdínez, F. (2022). *Geopolitics and Geoconomics in the China–Latin American Relations in the Context of the US–China Trade War and the COVID-19 Pandemic*. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 3–12.

Come evidenziato dall'immagine precedente, la comparazione nel tempo dell'influenza economica tra Stati Uniti e Cina mostra come, dal 2001 al 2020, 14 dei 33 paesi che compongono la regione abbiano sostituito gli USA con la Cina come principale partner commerciale, rappresentando il 67% della popolazione della regione. Passaggio che è stato anche determinato dalla contrazione subita

¹⁴⁵ Levaggi, A. G. (2022). *COVID-19 and Geopolitics in Latin America and the Caribbean*. Stanley Center & CRIES.

¹⁴⁶ Vadell, J. A. (2018). *China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics*. Latin American Perspectives, 46(2), 107–125.

¹⁴⁷ Creutzfeldt, B. (2016) *One actor, many agents: China's Latin America policy in theory and practice*. In: Myers M., Wise C. (eds.) *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium*. New York: Routledge.

¹⁴⁸ Maggiorelli, L. (2017) *Chinese aid to Latin America and the Caribbean: evolution and prospects*. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 4(2): 28–50.

dal PIL regionale durante la pandemia, favorendo una penetrazione cinese che, grazie anche agli investimenti della BRI, sembra poter offrire maggiori prospettive di crescita e ripresa economica¹⁴⁹.

3.2 Prestiti e Vaccini: il rapporto tra la Cina e Trinidad and Tobago

Tra i paesi verso cui la Cina ha inviato materiale vaccinale e sanitario compare Trinidad and Tobago. Questo caso rappresenta un microcosmo per comprendere la complessità delle dinamiche internazionali riguardanti il ruolo e le regole alla base della Global Health Governance. Inoltre, rappresenta pienamente la doppia realtà che molte nazioni hanno vissuto: un immediato bisogno di aiuto per fronteggiare il Covid, intersecato dalle dinamiche geopolitiche delle maggiori potenze, come lo scontro tra Cina e Stati Uniti.

Durante la situazione pandemica, il paese ha trovato enormi difficoltà ad accedere alle cure vaccinali contro il Covid, così come molti degli altri Small Islands Developing States (SIDS). L'aiuto cinese ha avuto varie sfaccettature, influenzando l'aspetto sanitario ma anche economico del paese, cercando di aumentarne la dipendenza economico-commerciale nei propri confronti.

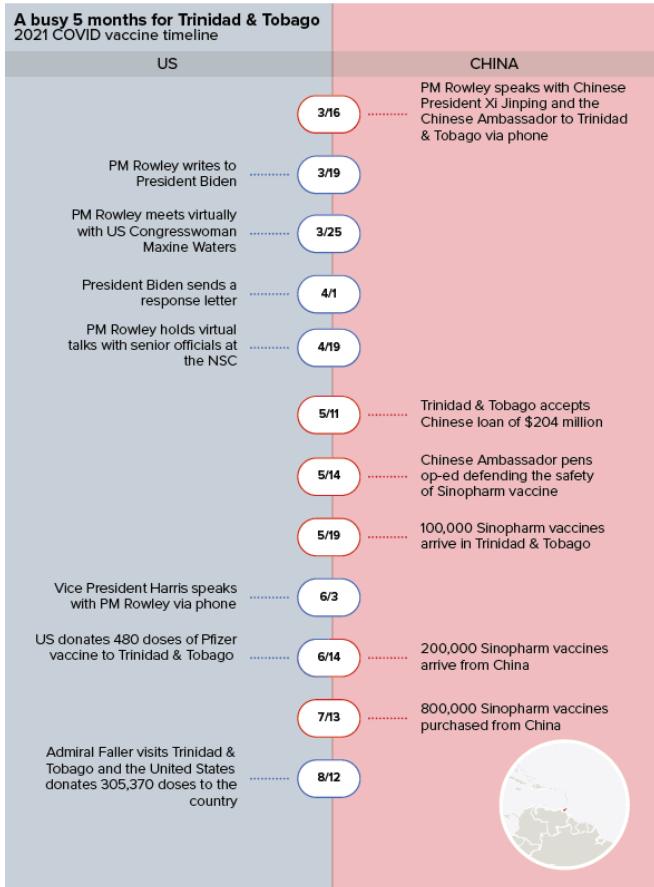
Il Primo Ministro dello stato insulare, Keith Rowley, si è rivolto sia agli Stati Uniti che alla Cina per cercare di procurarsi i vaccini necessari per immunizzare la propria popolazione. Se, però, dai primi ha ottenuto una risposta estremamente lenta e burocratica, la Cina si è dimostrata nettamente più rapida, accettando subito di fornire un prestito economico e di distribuire delle dosi vaccinali.

L'11 maggio del 2021 il governo di Trinidad & Tobago ha, infatti, accettato un prestito cinese di 204 milioni di dollari, incassando anche la promessa di una donazione di 300,000 dosi di vaccino Sinopharm¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Rubio, T. G., & Jáuregui, J. G. (2022). *Chinese Overseas Finance in Renewable Energy in Argentina and Brazil: Implications for the Energy Transition*. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 137–164.

¹⁵⁰ Hamilton-Davis, R. (2021). *Trinidad and Tobago to take Chinese loan to buy Chinese vaccines*. Trinidad and Tobago Newsday.

Inoltre, il prestito includeva una clausola che imponeva l'uso del 15% di quei fondi per l'acquisto di beni prodotti in Cina, tra cui rientravano i vaccini, e permettendo al paese di acquistare altre 800,000 dosi¹⁵¹. Anche se il tasso di interesse è più alto rispetto a quello di un prestito che era stato offerto dal Fondo Monetario Internazionale, il prestito cinese aveva meno restrizioni e non



imponeva gli stessi aggiustamenti strutturali ed istituzionali che invece il FMI richiedeva e che il governo di Port-of-Spain non sentiva di potersi permettere¹⁵².

Ciò può rientrare in quelle caratteristiche proprie del Beijing Consensus che vogliono proporsi come modello alternativo al Washington Consensus. Se gli Stati Uniti avevano fornito equipaggiamento medico di protezione, come le mascherine, la Cina è stata nettamente più pronta a rispondere alle esigenze del paese, sfruttando anche la lentezza dell'amministrazione Biden che si era da poco insediata.

Evoluzione della politica vaccinale di Trinidad and Tobago. Nancy Messieh, Atlantic Council (2022).

Inoltre, la prima donazione statunitense fu di unicamente 480 dosi ed arrivò nel paese lo stesso giorno di una consegna di 200,000 dosi cinesi, portando forti critiche dai media locali, ma anche e soprattutto cinesi, sullo sforzo ritenuto ampiamente insoddisfacente da parte degli Stati Uniti¹⁵³.

Spesso, gli Stati Uniti intendono la loro relazione con i paesi dell'America meridionale come qualcosa di naturale ed immutabile, mentre sarebbe stato necessario prestare maggiore attenzione, anche in virtù della Vaccine Diplomacy cinese nella regione. Questa viene anche intesa come il terzo confine statunitense e, oltre alla sua posizione strategica, vanta una bilancia commerciale positiva per Washington con un valore di 6.5 miliardi di dollari. Lo scarso impegno durante la

¹⁵¹ Lindo, P. (2021). *800,000 vaccines arrive in Trinidad and Tobago*. Trinidad and Tobago Newsday.

¹⁵² Eugenia Brizuela, M., Insanally, R., Trevisan, C., Marti, B. (2022). *US-CHINA VACCINE DIPLOMACY: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Atlantic Council.

¹⁵³ Reuters. (2021). *Chinese media mocks US donation of 80 vaccine vials to Trinidad and Tobago*. Reuters.

pandemia ha, di fatto, minato l'influenza degli USA, portando il Primo Ministro di T&T a dover cercare di bilanciare le proprie politiche in maniera pragmatica tra le due potenze¹⁵⁴.

La volontà cinese di applicare la propria Vaccine Diplomacy nel paese rientra in un quadro di strategie multiple con l'obiettivo di creare fiducia e spirito di cooperazione tra i paesi sudamericani e caraibici. Con la consegna dei vaccini, di prodotti sanitari e l'invio di equipe mediche, il paese ha cercato di posizionarsi come un alleato affidabile e responsabile, anche in periodi di crisi. Questo non solo ha portato ad una risposta più rapida ed efficiente dal punto di vista sanitario ma ha anche posto le basi per una cooperazione bilaterale di più ampio margine e obiettivi. Questo appoggio ai canali di accesso cinesi ai vaccini, però, può aver creato una dipendenza dalla Cina che, per alcuni, ha portato ad una incorporazione della politica estera cinese nella politica sanitaria nazionale di T&T¹⁵⁵.

Dipendenza che ha sollevato numerosi interrogativi. Mentre alcuni esperti e ufficiali del Sistema sanitario hanno espresso profonda apprensione riguardo la dipendenza da una potenza straniera per le cure vaccinali, specialmente riguardo la qualità, l'efficacia e gli interessi dietro questi aiuti, altri hanno sostenuto come essi abbiano portato ad un rafforzamento bilaterale delle relazioni politico-economiche tra Cina e Trinidad and Tobago¹⁵⁶. Le dinamiche di questa interdipendenza sono state ulteriormente complicate dal contesto di generale carenza di vaccini a livello globale, data dal monopolio delle supply-chain produttive e distributive. Viste le poche opzioni disponibili, i vaccini prodotti in Cina sono diventati necessari e fondamentali per la strategia sanitaria pubblica di Trinidad and Tobago¹⁵⁷.

In aggiunta, la collaborazione tra Trinidad and Tobago e la Cina si è estesa oltre l'acquisto di vaccini. Essa ha anche incluso supporto in campagne sanitarie pubbliche con l'obiettivo di incrementare il tasso di vaccinazione. Le iniziative sostenute da entrambi i governi, infatti, hanno cercato di mitigare l'esitazione generale e di rafforzare la fiducia della società nell'efficacia del vaccino cinese. Sforzi che evidenziano il riconoscimento del ruolo della Health Diplomacy nel plasmare e rafforzare le relazioni tra Stati durante emergenze sanitarie globali.

È fondamentale prestare attenzione a quest'ambito, in quanto la partecipazione della società e la percezione che essa ha del vaccino può essere fortemente influenzata da chi li fornisce. Infatti,

¹⁵⁴ Mowla, W., & Zhang, P. (2022). *Latin America and the Caribbean's Asymmetrical Engagement with China during the COVID-19 Pandemic*. Georgetown Journal of International Affairs.

¹⁵⁵ Griffith, I.L. (2022). *Vaccine Diplomacy in the Caribbean*. Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations, 23, p.70.

¹⁵⁶ Emmanuel, K. (2023). *Latin American and Caribbean cooperation with China and the United States during the COVID-19 pandemic*. Routledge.

¹⁵⁷ Dookeran, W. (2023). *Economic Diplomacy in the Caribbean*. Economic Diplomacy, 1(1), 29–41.

nonostante la rapida consegna che ha permesso al paese di allentare la pressione ospedaliera, la possibilità che questi vaccini fossero percepiti dalla popolazione locale meramente come strumenti di influenza avrebbe potuto generare un forte scetticismo, bloccando il processo di vaccinazione, distruggendo gli sforzi pubblici di immunizzazione¹⁵⁸.

Conseguentemente, le dinamiche di fiducia sociale che sono state evidenziate nel contesto della risposta sanitaria di Trinidad and Tobago contro il Covid-19 illustrano la stretta, seppur non evidente, relazione tra le attività diplomatiche e i risultati in campo sanitario. Il bisogno di generare sufficiente fiducia nella distribuzione e nell'efficacia dei vaccini non è stato solo una questione di carattere pubblico, ma anche una complessa negoziazione tra identità nazionale, sicurezza e autonomia politica. Tutto ciò all'interno di un contesto globale di sempre maggiore interconnessione. Infatti, con l'evolversi degli eventi, è diventata sempre più palese che l'intersezione tra la Health Diplomacy, la percezione sociale e la narrazione politica è assolutamente centrale nella formazione della strategia sanitaria di lungo termine, oltre che delle proprie relazioni internazionali¹⁵⁹.

Nel contesto della risposta pubblica di Trinidad and Tobago, la possibilità di accedere ai vaccini anti-covid quasi unicamente tramite accordi con la Repubblica Popolare Cinese porta a porre l'accento sul tema dell'equa accessibilità dei prodotti vaccinali a livello globale¹⁶⁰.

Il rifornimento vaccinale cinese verso T&T e altri piccoli stati insulari rappresenta un cambiamento di paradigma, dove paesi che storicamente hanno dipeso dagli aiuti dei paesi occidentali per sopperire alle proprie carenze mediche si sono, invece, rivolti ad un attore emergente dello scenario sanitario globale. Cambiamento accentuato dall'urgenza del contesto pandemico, nel quale le nazioni hanno cercato altre modalità di accesso a prodotti vaccinali che la supply-chain occidentale non poteva fornire¹⁶¹.

I meccanismi della Vaccine Diplomacy cinese sono stati strutturati non solo per rispondere ai bisogni sanitari immediati, ma anche per migliorare le relazioni diplomatiche tra la Cina e il paesi sudamericani della regione caraibica. Sia il governo cinese che le compagnie farmaceutiche cinesi

¹⁵⁸ Chatterjee, E. et al. (2022). *A Bibliometric Analysis of COVID-19 Scientific Literature from the English-Speaking Caribbean*. Cureus.

¹⁵⁹ Dookeeram, D. et al. (2023). *Experiences with SARS-CoV-2 (Covid-19) in Trinidad and Tobago, a small island developing state: realities and opportunities*. The Lancet Regional Health - Americas, 26, 100589–100589.

¹⁶⁰ Ras, N. (2022). (Mis)using Global Vaccine Inequality: An Analysis of the Global Political Economy of Bilateral COVID-19 Vaccine Donations. University of Chicago.

¹⁶¹ Malacalza, B., & Fagaburu, D. (2021). Empatia o calcolo? Una analisi critica della geopolitica vaccinale in America latina. *Foro Internacional*, 05-46.

hanno operato attraverso partnership e accordi che hanno portato ad una consistente consegna di vaccini a Trinidad and Tobago¹⁶².

Un'analisi di questi canali rivela come questa forma di diplomazia possa comunque produrre risultati significativi, promuovendo la cooperazione bilaterale nel contesto della sanità pubblica.

Però, sono stati sollevati anche dubbi riguardo la dipendenza da una sola nazione straniera per l'accesso a risorse sanitarie critiche¹⁶³. Infatti, oltre ad aver conferito un immediato aiuto al sistema sanitario di T&T, l'accesso ai vaccini tramite canali cinesi ha comunque conferito un vantaggio politico alla Cina, che si è totalmente allontanato dalla politica vaccinale nazionalista dei paesi occidentali. Il posizionamento strategico cinese a Trinidad and Tobago amplifica anche tematiche più ampie proprie delle Relazioni Internazionali, con l'accesso ai vaccini che può essere usato come strumento di pressione diplomatica, oltre che per aumentare il proprio Soft Power e la propria influenza, sia economica che politica.

3.3 One-China Policy e Vaccini: Paraguay e Nicaragua

Il dispiegamento e la distribuzione dei vaccini cinesi sono stati molto intesi in America meridionale in quanto, in questa zona del mondo, vi sono ben 7 paesi su un totale di 12 che ancora riconoscono formalmente Taiwan come la legittima Repubblica di Cina. La One-China Policy indica un principio diplomatico secondo il quale esiste un solo stato sovrano sotto il nome di Cina, con questo ruolo che viene reclamato dalla Repubblica Popolare Cinese, con il proprio governo a Pechino. Secondo questa dottrina, qualsiasi riconoscimento di Taiwan come uno stato legittimo viene rigettato con forza, sostenendo invece come l'arcipelago di isole sia una parte imprescindibile del territorio della RPC. Dalla fondazione della Repubblica Popolare Cinese, avvenuta alla fine di una sanguinosa guerra civile nel 1949, il governo di Pechino ha cercato di isolare Taiwan, sia diplomaticamente che economicamente, facendo pressione sugli organismi internazionali affinché fossa riconosciuta la sovranità del governo di Pechino sulle isole¹⁶⁴.

La protezione della sicurezza, dell'integrità territoriale e della sovranità cinese sono principi cardine che guidano l'azione politica cinese. La politica estera cinese, attraverso la sua diplomazia, cerca

¹⁶² McDougall, D., & Suan Ee Ong. (2022). COVID-19 in the Commonwealth. In *Routledge eBooks*. Informa.

¹⁶³ *Op. cit.* Telias, D., & Urdinez, F. (2021). *China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America during the COVID-19 Pandemic*. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1).

¹⁶⁴ Nathan, A. J., & Scobell, A. (2012). *China's search for security*. Columbia University Press.

proprio di rafforzare i confini della patria, limitando le minacce straniere oltre alle interferenze economico-politiche, e di favorire una riunificazione con Taiwan¹⁶⁵.

Facendo un passo indietro sulla politica estera cinese, è necessario capire come essa si fondi su formali linee guida delineate dal partito, le *tifa*, le quali si articolano in tre principali punti. In primis, la volontà di perseguire obiettivi di pace, sviluppo e cooperazione, identificati come i principi basilari della diplomazia cinese (*jiben yuanze*). In seguito, una “all-around diplomacy” (*quanfangwei waijiao*), ovvero una volontà di concentrarsi sugli interessi cinesi trascendendo le questioni ideologiche. In fine, la costruzione di un mondo armonioso degli affari internazionali (*hexie shijie*). Principio, quest’ultimo, che rappresenta una traslazione internazionale della politica interna di creazione di una società armoniosa (*hexie shehui*)¹⁶⁶.

Questi principi, infatti, non possono prescindere dalla necessità di reintegrare Taiwan nei territori sotto il diretto controllo della Repubblica Popolare Cinese. Per questo, uno degli obiettivi principali della politica estera cinese è quello di limitare lo spazio internazionale di Taiwan. Strategia che viene perseguita a livello multilaterale, in sedi come la WHO e l’ONU, impedendo che sia concesso un livello di partecipazione che possa sostenere le sue prerogative di indipendenza¹⁶⁷. Ma, la stessa strategia viene perseguita anche a livello bilaterale: attualmente Taiwan è riconosciuto da 12 paesi e la Cina ha cercato di avviare una competizione economica, cercando di sfruttare le proprie risorse finanziarie, per convincere i paesi a cambiare il loro supporto¹⁶⁸. Ad esempio, è stato rivelato come il Costa Rica abbia spostato il proprio riconoscimento verso Pechino dopo aver ottenuto 130 milioni di dollari in aiuti e dopo che la Cina ha comprato 300 milioni di dollari in titoli di stato del Costa Rica¹⁶⁹.

Spostandosi nel contesto della Pandemia di Covid-19, è possibile immaginare come la distribuzione vaccinale cinese sia avvenuta anche con l’intenzione di minare la stabilità di Taiwan e le sue relazioni internazionali, che vedono la maggior parte dei paesi che lo riconoscono proprio in America meridionale¹⁷⁰. In particolare, i tentativi cinesi di influenzare il riconoscimento di Taiwan nella regione si sono svolti relativamente a due paesi: il Paraguay e il Nicaragua.

¹⁶⁵ Fravel, M. T. (2005). “*Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China’s Compromises in Territorial Disputes*,” *International Security*, Vol. 30, No. 2, pp. 46–83.

¹⁶⁶ Medeiros, E. S. (2009). *China’s Foreign Policy Objectives*. In *China’s International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification* (pp. 45–60). RAND Corporation.

¹⁶⁷ *Idem*.

¹⁶⁸ *Idem*.

¹⁶⁹ Bowley, G. (2008). “*Cash Helped China Win Costa Rica’s Recognition*,” *New York Times*.

¹⁷⁰ Lin, C.-Y. (2021). *Influence Competition in U.S. and Chinese Vaccine Diplomacy*. Taiwan Strategists.

Il Paraguay rappresenta uno dei maggiori alleati di Taiwan nella regione, continuando a non riconoscere la RPC. Durante la fase più dura della pandemia di Covid, però, il bisogno di materiale vaccinale era estremamente importante sia per salvare vite umane e ridurre la pressione ospedaliera, che per mitigare le forti proteste interne contro il presidente Mario Abdo Benitez, accusato di aver gestito in maniera pessima l'evolversi della situazione pandemica nazionale.

Come osservato da Hogenboom, questa situazione ha permesso alla Cina di sfruttare la propria capacità produttiva e distributiva di vaccini anti-covid sia per offrire aiuti umanitari, che per stringere i legami diplomatici con il Paraguay¹⁷¹. In questo contesto, anche la politica interna si è fortemente frammentata, portando a duri scontri politici. Infatti, nell'aprile del 2020 il blocco di sinistra del senato paraguiano ha inserito all'ordine del giorno la discussione di un disegno di legge per riconoscere ufficialmente la Repubblica Popolare Cinese. Il sostegno all'iniziativa derivava dall'idea che spostare il riconoscimento ufficiale avrebbe permesso al paese di accedere non solo agli aiuti cinesi, quindi anche ai vaccini, ma anche agli investimenti infrastrutturali e commerciali nel futuro¹⁷². Anche se poi il disegno di legge fu bocciato 25-16, la sinistra paraguiana ha rafforzato i propri legami con la Cina, promettendo un cambio di politica nel caso in cui si verificasse una inversione di ruoli nella politica locale¹⁷³.

Nel 2021, invece, è emerso come intermediari abbiano offerto al governo di Asuncion la possibilità di acquisire dosi vaccinali cinesi, a patto che venissero tagliati tutti i rapporti diplomatici con Taiwan¹⁷⁴. Il ministro degli esteri del Paraguay, Euclides Acevedo, ha sostenuto come questi contatti ci siano stati ma il loro diretto collegamento con Pechino non sia mai stato verificato. Inoltre, ha duramente condannato l'uso di prodotti così importanti per sostenere obiettivi politico-diplomatici.

In risposta a questi eventi, Taiwan ha direttamente accusato la Cina di sfruttare i propri vaccini per fare pressioni sul Paraguay a modificare il proprio riconoscimento. Il ministro degli esteri di Taiwan Joseph Wu ha, infatti, affermato: *“Il governo cinese è stato molto attivo nell'affermare che, se il governo del Paraguay fosse disposto a rompere i legami diplomatici con Taiwan, avrebbe potuto ottenere diversi milioni di dosi di vaccino dalla Cina”*¹⁷⁵.

¹⁷¹ Hogenboom, B., Baud, M., Gonzalez Vincente, R., & Steinhöfel, D. (2022, August 30). *China's economic and political role in Latin America*. University of Birmingham.

¹⁷² *Op. cit.* Lee, S. T. (2021). *Vaccine diplomacy: nation branding and China's COVID-19 soft power play*. Place Branding and Public Diplomacy, 19(1), 64–78.

¹⁷³ Nugent, C., & Campbell, C. (2020). *The U.S. and China Are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic Has Raised the Stakes*. Time.

¹⁷⁴ Graham-Harrison, E. (2021). *China denies offer of “vaccine diplomacy” deal to Paraguay*. The Guardian.

¹⁷⁵ BBC News. (2021). *Taiwan accuses China of “vaccine diplomacy” in Paraguay*. BBC News.

In risposta alla successione di eventi, il governo paraguayan non ha totalmente rinnegato la possibilità di acquisire vaccini prodotti in Cina, ma ha esplicitamente dichiarato come non avrebbe mai accettato condizioni gravose che avrebbero minato la sovranità diplomatica dal paese¹⁷⁶. Il Paraguay ha, però, chiesto aiuti statunitensi e taiwanesi per mantenere la propria politica estera inalterata. In risposta a questo appello, il 4 aprile 2022, il governo taiwanese ha annunciato di essere pronto a fornire 16,5 milioni di dollari al Paraguay per poter acquistare vaccini indiani, ricorrendo quindi ad un competitor cinese¹⁷⁷.

3.3.1 Il Nicaragua

Parallelamente al caso del Paraguay, è possibile osservare il caso del Nicaragua. A differenza del primo, esso rappresenta l'unico caso di un paese che, durante la pandemia di Covid-19, ha effettivamente interrotto le relazioni diplomatiche con Taiwan, favorendo un riconoscimento assoluto verso la RPC. La decisione è stata annunciata dal governo di Managua il 9 dicembre del 2021¹⁷⁸.

Immagine pubblicata il 10/12/2021 sul China Daily. Articolo di Xinhua.



DECLARATION OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF NICARAGUA

The Government of the Republic of Nicaragua declares that it recognizes that in the world there is only one single China. The People's Republic of China is the only legitimate government that represents all of China and Taiwan is an inalienable part of the Chinese territory.

The Government of the Republic of Nicaragua today breaks diplomatic relations with Taiwan and ceases to have any contact or official relationship.

Given in Managua on Thursday, 9th December, 2021 at 4:30 pm.


 Denis Moncada Colindres
 Minister of Foreign Affairs
 Government of the Republic of Nicaragua

La fornitura di vaccini anti-covid ha rappresentato un bisogno fondamentale per il sistema sanitario del Nicaragua, ma anche un veicolo per rafforzare i rapporti bilaterali durante un periodo di incertezza globale. La distribuzione di vaccini cinesi in Nicaragua è stata avviata anche con l'interesse di migliorare l'immagine globale cinese¹⁷⁹. La popolazione nicaraguense, infatti, provata da una crisi sanitaria senza controllo, ha visto

¹⁷⁶ Chia-nan, L. (2021, April 21). *Paraguay leader rejects China's vaccine strategy*. Taipei Times.

¹⁷⁷ Londoño, E. (2021). "Paraguay's Life and Death Covid Crisis Gives China Diplomatic Opening," New York Times, p. A9.

¹⁷⁸ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2021). *The People's Republic of China and the Republic of Nicaragua Resume Diplomatic Relations*. Fmprc.gov.cn.

¹⁷⁹ Yang, H., & Arana Araya, I. (2022). *The Latinized Dragon: China and Latin America in the Twenty-First Century*. Latin American Research Review, 57(4), 972–982.

nella rapida consegna di vaccini cinesi un impegno della Cina ad avviare rapporti favorevoli agli interessi di entrambi i paesi, portando anche ad una maggiore legittimazione del governo.

Questo sentimento ha, infatti, contribuito a rafforzare l'obiettivo politico del governo Ortega, il quale ha sempre cercato di superare la sua dipendenza dagli aiuti statunitensi e di avviare relazioni internazionali anche con potenze non-occidentali. L'introduzione di biotecnologie cinesi non ha solo giocato un ruolo centrale nella situazione critica del sistema sanitario locale, ma si è anche legata a più ampie narrazioni strategiche e di sovranità, legando fortemente il Nicaragua agli obiettivi regionali cinesi. Anche se il paese ha ricevuto ingenti sostegni finanziari da Taiwan¹⁸⁰, probabilmente il regime ha deciso di adottare questa politica di avvicinamento alla RPC per ottenere ancora maggiori finanziamenti¹⁸¹.

La grande peculiarità della fornitura di vaccini prodotti in Cina è rappresentata dalle tempistiche. Infatti, se la decisione di spostare il proprio riconoscimento è giunta il 9 dicembre, il 12 dicembre è atterrato all'aeroporto di Managua un aereo con 200.000 dosi di vaccino cinese. Pochi giorni dopo, il 24 dicembre, un altro carico di 800.000 dosi è atterrato nello stesso aeroporto¹⁸².

È possibile affermare come questo passaggio possa rappresentare un vantaggio strategico per entrambi i paesi. Questo può servire al Nicaragua per dimostrare agli USA e ai paesi dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), da cui è stato sospeso, che adesso ha accesso ad una fonte alternativa di finanziamenti, bypassando molte delle sanzioni che sono state applicate. Per la Cina, invece, si prospetta un doppio risultato. Da una parte ha isolato ulteriormente Taiwan, in quale ha visto ulteriormente ridursi il numero di paesi che lo riconoscono formalmente, e dall'altro si è costruita un nuovo alleato in una zona da sempre ritenuta centrale negli interessi americani, sia economici che securitari¹⁸³.

Entrambi i casi pongono l'enfasi sulla natura sfaccettata della Vaccine Diplomacy cinese, in particolare riguardo la sua intersezione tra gli impegni di salute pubblica e le aspirazioni politico-economiche. Zuppello ha dato grande importanza a questo collegamento, affermando come durante la pandemia questa interconnessione si sia notevolmente rafforzata¹⁸⁴. Le necessità sanitarie espresse dal Paraguay e dal Nicaragua durante l'emergenza hanno fornito alla Cina una enorme

¹⁸⁰ Evan Ellis, R. (2021). *Vaccine Diplomacy in Latin America, Caribbean a PR Coup for China*. National Defense Magazine.

¹⁸¹ Ratzlaff, A. (2024). *The New Silk Road in Science: China's Science Diplomacy in the Americas*. FIU Digital Commons.

¹⁸² Swissinfo. (2021). *China entrega a Nicaragua segunda donación de vacunas contra la covid-19*. Swissinfo.ch.

¹⁸³ Howey, W. (2021, December 15). *Understanding Nicaragua's adoption of its One-China policy*. Economist Intelligence Unit.

¹⁸⁴ Zuppello, M. (2024). *Strategic Communication: How China Promotes and Communicates Its Political Agenda in Latin America*. Springer Nature Switzerland.

possibilità per avviare dinamiche di Soft Power che gli hanno permesso di rafforzare la propria influenza nella regione e di sostenere attivamente la One-China Policy.

Infine, le implicazioni politiche legate alla Vaccine Diplomacy hanno dimostrato in entrambi i casi come i vaccini e, in generale, gli aiuti umanitari siano stati utilizzati a fini strategici, promuovendo gli interessi cinesi e modificando gli allineamenti politico-economici della regione¹⁸⁵.

Inoltre, questa modalità di diplomazia ha rappresentato un ulteriore mezzo tramite il quale la Cina ha cercato di rafforzare la propria influenza in America meridionale, cercando contemporaneamente di sostenere uno dei suoi principali obiettivi di polita estera. Infatti, la fornitura di vaccini Sinovac verso paesi che riconoscono Taiwan può essere intesa come una misura per forzare uno spostamento del riconoscimento verso la RPC, isolando diplomaticamente Taiwan¹⁸⁶.

Offrendo aiuti e supporto sanitario durante un periodo critico, la Cina non ha solo rafforzato la sua immagine come un leader globale responsabile e benevolo, ma ha anche sfruttato questo capitale di fiducia per rafforzare i rapporti bilaterali, allontanando contemporaneamente le alleanze di Taiwan.

Inoltre, le implicazioni della fornitura di vaccini si estendono oltre la semplice iniziativa sanitaria. Essa rappresenta uno strumento diplomatico per facilitare l'erosione del riconoscimento globale di Taiwan. In Paraguay, probabilmente il maggiore alleato di Taiwan, il governo ha vissuto una situazione così critica, aggravata dalla carenza di prodotti vaccinali e medici, che l'idea di rivolgersi alla Cina per iniziare a reperire le risorse necessarie ha profondamente diviso la politica locale, creando una alternativa estremamente allettante per il governo che ha sfidato ogni convinzione politico-ideologica. Ciò ha dimostrato direttamente come la Cina possa aver sfruttato la propria produzione vaccinale non solo per ergersi a stato leader nella ricerca e nella lotta al virus, ma anche per avere a disposizione una ulteriore leva diplomatica per minare ulteriormente le resistenze ad avviare relazioni diplomatiche con la Repubblica Popolare Cinese¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Duarte, L., Albro, R., & Hershberg, E. (2022). *Communicating Influence: China's Messaging in Latin America and the Caribbean*. SSRN Electronic Journal.

¹⁸⁶ Liu, Y., & Rho, S. M. (2022). The global distribution of Chinese COVID-19 vaccines: a mix of politics and business. Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies.

¹⁸⁷ Inouye, R. (2023). *Preserve, Pressure, Protect, and Peel: The US-China Rivalry and the Politics of Vaccine Provision*. American Political Science Association.

3.4 Vaccini e tecnologia: il caso del Brasile

Il Brasile ha una forte tradizione legata alla Global Health Diplomacy, anche attraverso il suo continuo impegno all'interno delle Organizzazioni Internazionali di tipo sanitario e per il suo ruolo di leader ed innovatore tramite iniziative sanitarie di carattere globale¹⁸⁸. Il Sistema Unico della Salute (SUS) nazionale è stato riconosciuto come modello efficiente di salute pubblica, favorendo un approccio universalista ed equo per l'accesso ai servizi sanitari¹⁸⁹. Infatti, è stato il primo paese in via di sviluppo a riuscire a integrare il mercato commerciale e la salute pubblica, rinegoziando l'accesso alle cure mediche tramite una modifica nel contesto dell'Accordo sugli Aspetti Commerciali dei Diritti di Proprietà Intellettuale.

L'impegno del paese verso questi principi è stato sempre evidente, dato il suo ruolo proattivo in attività internazionali e per rafforzare i sistemi sanitari dei paesi in via di sviluppo. In questo contesto, nel settore sanitario, vi è stato il consolidamento di un discorso universalista, dato dalla partecipazione del Brasile nella creazione del Foreign Policy and Global Health Initiative (FPGHI), il quale proponeva la salute pubblica come elemento chiave dell'agenda nazionale di politica estera¹⁹⁰. Inoltre, anche la presenza regionale del paese è stata importante, con la creazione sostenuta proprio dal Brasile del South America Health Council, all'interno del framework della Union of South American Nations, nel 2008.

La presidenza di Bolsonaro, invece, ha visto una riduzione del ruolo proattivo del Brasile nelle attività sanitarie internazionali, favorendo invece politiche nazionaliste e conservatrici. Ciò, legato anche allo scetticismo del Presidente verso le attività multilaterali, ha condotto ad un parziale declino della Health Diplomacy del paese, ma ha anche portato numerose critiche verso la sua gestione della pandemia di Covid-19¹⁹¹.

Lo scetticismo del Presidente si è anche esteso nei confronti della Cina, il primo partner commerciale del paese e maggior destinatario dell'export brasiliano, con scambi che superano un valore di 100 miliardi di dollari¹⁹². Questo è dovuto all'approccio che il presidente brasiliano ha sempre avuto a favore degli Stati Uniti, aderendo anche ad iniziative di Trump come il divieto di includere Huawei nella competizione per la costruzione della rete 5G nazionale brasiliana.

¹⁸⁸ Ibanez, P., Perreira, A., & Recio, C. (2022). Saúde Global e Geopolítica: a diplomacia como política pública e a relação dos BRICS no cenário de pandemia no Brasil. *Cadernos de História Da Ciência*, 15(1).

¹⁸⁹ Paim, J., Travassos, C., Almeida, C., Bahia, L., & Macinko, J. (2011). *The Brazilian health system: history, advances, and challenges*. The Lancet, 377(9779), 1778–1797.

¹⁹⁰ Pinheiro, L. (2020). *Seminários de Quarentena IESP-UERJ*. YouTube.

¹⁹¹ Trivellato, P., & Ventura, D. (2022). *The decline of Brazil in the global health field: Rupture, loss, and reversal of leadership in the international health agenda*. Latin American Policy, 13(2), 484–497.

¹⁹² Trinkunas, H. (2020, July 20). *Testing the limits of China and Brazil's partnership*. Brookings.

Huawei è un gigante delle telecomunicazioni cinese che è stato accusato più volte da Trump di spiare e trattenere dati sensibili, per metterli a disposizione del governo cinese. Tentativo, quello americano, che non si limita unicamente ad una disputa commerciale, a politiche protezionistiche oppure a questione legate alle proprietà intellettuale, ma che si concentra prevalentemente sull'impedire alla Cina di sviluppare un ordine alternativo delle informazioni e delle tecnologie comunicative, sul quale gli USA avrebbero ben poco controllo¹⁹³.

Come sostiene Balzacq, l'opera di securitization portata avanti dagli Stati Uniti contro Huawei è fallita anche per il timing, fattore cruciale per indentificare una minaccia¹⁹⁴. Infatti, anche se questa politica era stata avviata tempo prima, lo scoppio della pandemia di Covid-19 ha creato una situazione in cui il bisogno di apparecchiature mediche e di vaccini ha oscurato qualsiasi minaccia Huawei potesse rappresentare, creandone una nuova.

L'8 aprile del 2021, il paese ha registrato il più alto tasso di mortalità dovuto al Covid-19 sul pianeta, arrivando ad una situazione in cui i singoli ministri, assieme ai leader degli stati federati, si sono mobilitati per ottenere risorse mediche, anche rivolgendosi alla Cina. Questo, nonostante il Presidente Bolsonaro affermasse che “*La Cina non vuole acquistare in Brasile, vuole acquistare il Brasile*” e mentre il figlio, de facto il ministro degli esteri, commentasse come il virus fosse diretta causa del Partito Comunista Cinese¹⁹⁵.

Lo stato di Maranhão, così facendo, ha ottenuto 107 respiratori meccanici e 200.000 mascherine, mentre lo stato di São Paulo 342 ventilatori. Proprio il presidente di questo stato, João Doria, uno dei maggiori rivali politici di Bolsonaro, ha cercato di sfruttare la collaborazione già in atto tra Sinovac e l'Istituto Butantan per la produzione in Brasile di vaccini cinesi per favorire una prima distribuzione ed inoculazione. Inoltre, anche il governo federale ha avuto enormi difficoltà: Bolsonaro ha dovuto sostituire 4 ministri della salute, tra cui Luiz Henrique Mandetta, il quale prese pubblicamente le distanze da Bolsonaro e cercò di trattare direttamente con la Cina per ottenere vaccini anti-covid¹⁹⁶.

In questo contesto, anche il Ministro per le telecomunicazioni Fabio Faria, si è avvicinato a numerose compagnie di telecomunicazioni, anche europee, per chiedere una mano nella fornitura e

¹⁹³ Farrell, H., A. Newman. (2023). *Underground empire: how America weaponized the world economy*. New York: Henry Holt.

¹⁹⁴ Balzacq, T. (2005). *The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context*. European Journal of International Relations, 11(2), 171–201.

¹⁹⁵ Schenoni, L., Lieva, D. (2021). "Dual hegemony: Brazil between the United States and China." In Hegemonic transition: global economic and security orders in the age of Trump, edited by F. Boller, and W. Werner, 233-254. Cham: Palgrave Macmillan.

¹⁹⁶ *Idem*.

distribuzione di vaccini. Richiesta che, durante un meeting a Pechino nel febbraio del 2021, è stato nuovamente formulata anche dinanzi alla dirigenza di Huawei. Compagnia che si è detta disponibile ad aiutare nelle comunicazioni tra i due governi in una modalità chiara e trasparente. Inoltre, l'importanza della questione è stata ribadita anche dall'ambasciatore cinese in Brasile.

Alla fine dello stesso mese, le prime dosi di vaccino prodotto in Cina sono state inoculate in tutto il Brasile e, circa due settimane dopo, il governo federale brasiliano ha annunciato che Huawei non sarebbe stata esclusa dalla partecipazione al bando per la costruzione della rete 5G nazionale¹⁹⁷. Anche se il preciso e diretto collegamento tra la richiesta di vaccini e l'approvazione nei confronti di Huawei per partecipare alla gara pubblica non sono pienamente chiari, il timing è lampante ed è parte integrante di un quadro più ampio nel rapporto tra Brasile e Cina. Infatti, sia Bolsonaro che il figlio hanno immediatamente interrotto le critiche nei confronti della Cina, lasciando lavorare i ministri e i governatori già impegnati con i rappresentanti cinesi¹⁹⁸.

Tramite questo processo, definito di *Linkage Politics*, tra la distribuzione di vaccini cinesi in tutto il Brasile e il permesso a Huawei di competere nel bando nazionale per la rete 5G, la Cina ha potuto completare con successo il processo di de-securitization avviato dagli Stati Uniti, permettendo a Huawei di operare nell'economia più ampia di tutta l'America meridionale¹⁹⁹.

Il caso di Huawei rappresenta le complessità che i paesi in via di sviluppo devono attraversare in un contesto multipolare in cui il potere è divenuto sempre più diffuso. Sempre rifacendosi alle teorie di Balzacq, la securitization è un processo fortemente dipendente dal contesto di riferimento, cercando di fare leva su fattori condivisi. Nel caso del Brasile, però, l'emergere della pandemia di Covid ha mutato il framework di riferimento, rendendo la posizione degli Stati Uniti meno convincente.

Infatti, il caso Huawei ha esposto la tensione tra la volontà di Bolsonaro di allinearsi ideologicamente agli USA e tra la sempre maggiore dipendenza economica dalla Cina.

Gli Stati Uniti, come risposta al permesso offerto a Huawei di partecipare alla gara pubblica, hanno cercato di convincere il governo brasiliano offrendo 80 milioni di dosi di vaccino anti-covid, non riuscendo però a rispondere a pieno ai bisogni brasiliani²⁰⁰. Questo perché il framework statunitense non è riuscito a cogliere quanto la carenza di strutture di telecomunicazione e l'isolamento da

¹⁹⁷ Londoño, E., & Casado, L. (2021). *Brazil Needs Vaccines. China Is Benefiting*. The New York Times.

¹⁹⁸ van der Westhuizen, J. (2024). *Huawei or the US way? Why Brazil and South Africa did not securitize 5G*. Revista Brasileira de Política Internacional, 67(2).

¹⁹⁹ Stein, A. A. (1980). *The Politics of Linkage*. World Politics, 33(1), 62–81.

²⁰⁰ Luce, D. (2021). *China is using Covid vaccine to flex its muscles in America's backyard*. NBC News.

internet di molte aree del paese rappresentassero comunque un bisogno fondamentale che il paese doveva necessariamente soddisfare.

Invece, la Vaccine Diplomacy cinese, basata sulla consegna di vaccini e macchinari medici anche a livello paradiplomatico, ha permesso alla Cina di costruire una contro-narrativa a quella offerta dagli Stati Uniti. Riprendendo con forza la storia degli interventi unilaterali in America meridionale, soprattutto per le missioni di *regime change* durante la Guerra Fredda, e il mancato rispetto per la sovranità brasiliana, la Cina ha potuto porsi come partner nettamente più affidabile, sostituendosi agli USA e aumentando la propria influenza sull'intera regione, anche attraverso investimenti diretti nel campo delle telecomunicazioni, oltre che sanitari²⁰¹.

Segnale di ciò è anche la creazione del Sino-Brasilian Center for Research and Prevention of Infectious Diseases, rappresentante una pietra miliare della collaborazione sino-brasiliana in ambito sanitario²⁰².

²⁰¹ *Op. cit.* van der Westhuizen, J. (2024). *Huawei or the US way? Why Brazil and South Africa did not securitize 5G*. Revista Brasileira de Política Internacional, 67(2).

²⁰² Santiago, A., & Rocha, C. (2024). *Global health diplomacy as an instrument of soft power in Brazil China relations*. JANUS NET E-Journal of International Relation, 15(n°2, TD 1).

Conclusioni

L'obiettivo di questa tesi era cercare di capire in che modo la Vaccine Diplomacy adottata dalla Repubblica Popolare Cinese le abbia permesso di aumentare la propria influenza politica ed economica sui paesi in via di sviluppo, con particolare riferimento al contesto dell'America Meridionale. VD che viene definita come una branca della Global Health Diplomacy che promuove l'uso e la distribuzione di vaccini con il fine di perseguire obiettivi più ampi di salute globale e obiettivi condivisi di politica estera. È possibile affermare che l'evoluzione del contesto politico internazionale, con l'inizio del conflitto in Ucraina nel 2022 e l'aumentare delle tensioni intorno a Taiwan, altri problemi si sono imposti sulle agende mondiali, eclissando il problema della Vaccine Diplomacy²⁰³.

In generale, però, risulta necessario indicare se gli obiettivi che la Cina si era posta di raggiungere tramite i proprio strumenti vaccinali sono stati raggiunti o meno, concentrandosi sullo scontro con gli Stati Uniti, il miglioramento dell'immagine pubblica, la crescita commerciale e l'applicazione della One-China Policy.

Durante le prime fasi della pandemia, è possibile affermare come entrambe le economie ed entrambi i sistemi politici di riferimenti siano stati messi a dura prova. All'inizio della pandemia, gli Stati Uniti hanno adottato un forte nazionalismo riguardo la produzione e distribuzione de vaccini, fornendo ingenti investimenti. Ciò, nonostante il Presidente Trump abbia minimizzato l'impatto del virus e attacco la WHO, ritenuta colpevole di aver aiutato la Cina a nascondere le origini del virus²⁰⁴. Alcuni ritengono che proprio la inefficiente gestione interna della diffusione del virus, attuata dal Presidente Trump nel suo primo mandato, abbia lasciato un segno negativo nel ruolo di leadership e responsabilità globale degli Stati Uniti, mentre la Cina ha saputo gestire meglio la propria situazione a livello internazionale²⁰⁵. Però, le continue accuse e i molti tentativi di trasferire le colpe sull'altro, con il fine di ridurre le proprie responsabilità, hanno creato un enorme danno al sistema internazionale, generando un vuoto di leadership che ha contribuito a minare la collaborazione globale, chiave fondante della Global Health Security²⁰⁶.

²⁰³ *Op. cit.* Nolte, D. (2023). *China's mask and vaccine diplomacy in Latin America: a success story?* International Politics.

²⁰⁴ Cafruny Alan W. (2023) *Populism, neoliberalism, and the pandemic: the tragedy of U.S. Policy*. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan, pp. 9–34

²⁰⁵ Kahl, C., T. Wright. (2021). *Aftershocks: pandemic Politics and the End of the Old International Order*. New York: St. Martin's Press.

²⁰⁶ Zhao, S. (2021). *Rhetoric and reality of China's Global Leadership in the context of COVID-19: Implications for the US-led world order and liberal globalization*. Journal of Contemporary China 30 (128): 233–248.

Ovunque gli Stati Uniti non abbiano agito coerentemente con il loro status internazionale, la Cina ha cercato di intervenire, cercando di sfruttare la propria forza e il vuoto americano per espandere la propria influenza nella politica globale. Sfruttando questi vuoti, la Cina ha cercato di lanciare una campagna atta a spostare l'attenzione dai propri errori e per porsi come attore leader responsabile e benevole, fornendo anche strumenti e attrezzature ai paesi maggiormente colpiti²⁰⁷.

Dopo la vittoria elettorale di Biden alle elezioni americane del 2020, però, la situazione sembra essersi invertita. Gli Stati Uniti hanno abbandonato la politica nazionalista adottata da Trump e si sono anch'essi dedicati all'invio di numerose quantità di vaccini anti-covid, specialmente in America meridionale. Riprendendo la teoria di Mearsheimer della tragedia delle grandi potenze, sembra che gli Stati Uniti abbiano cominciato ad intravedere nella Cina una potenza sfidante che, tramite la propria Vaccine Diplomacy, ha cercato di ottenere fiducia e credibilità dai paesi più vulnerabili²⁰⁸.

Poche settimane dopo l'insediamento, lo stesso Presidente Biden ha annunciato che ci sarebbero state spedizioni iniziali così suddivise: 2,5 milioni alla Colombia, 2 milioni al Perù, 3 milioni al Brasile, 1 milione al Paraguay, 1,5 milioni all'Honduras e 1,35 milioni al Messico. Anche il Senior Director for the Western Hemisphere on the White House National Security Council ha espresso come l'America meridionale rappresenta una priorità per gli Stati Uniti²⁰⁹.

Ciò viene attuato anche con la volontà di contrastare la Cina in un continente che ha sempre avuto relazioni molto strette con gli Stati Uniti. Infatti, come sostenuto dall'Ammiraglio Craig Faller, comandante dello US Southern Command, *“Per avere una maggiore influenza nella regione, la Cina sta sfruttando la pandemia, attuando sia una diplomazia sanitaria che campagne di disinformazione – spesso anche promettendo più di quanto possono e consegnando meno di quello che promettono”*²¹⁰.

Questo è stato ribadito in una analisi del Polish Institute of International Affairs, affermando come la promessa del Presidente Biden di donare più di 500 milioni di dosi vaccinali tramite il progetto COVAX sia una strategia per recuperare credibilità internazionale e per contrastare la Cina in America meridionale²¹¹. Questo è culminato con la pubblicazione della US Government Global Health Security Strategy nell'aprile del 2024, la quale mira a rafforzare la Global Health Security

²⁰⁷ Gauttam, P., Singh, B., Kaur, J. (2020). *COVID-19 and Chinese global health diplomacy: Geopolitical opportunity for China's hegemony?* Millennial Asia 11 (3): 318–340.

²⁰⁸ Qalbi Faathimah Azzahra, A. (2024). *US-China Rivalry in Health Diplomacy: A Case Study of COVID-19 Vaccine in Latin America*. European Journal of Development Studies.

²⁰⁹ Gramer, R. (2021). *U.S. Blunts China's Vaccine Diplomacy in Latin America*. Foreign Policy.

²¹⁰*Idem*.

²¹¹ Polish Institute of International Affairs. (2021). *The Biden Administration's Vaccine Diplomacy*.

attraverso partnership bilaterali, rafforzando l'impegno politico e finanziario al fine di raggiungere obiettivi di sicurezza sanitaria, oltre ad aumentare i collegamenti tra la sicurezza sanitaria e programmi complementari per massimizzarne l'efficacia²¹².

Dopo il drammatico declino durante la prima presidenza Trump, il Presidente Biden ha cercato di avviare progetti che permettessero agli Stati Uniti di recuperare il terreno perso. Il piano più completo avviato è stato lo *US COVID-19 Global Response and Recovery Framework*, concentrato sul fare riacquisire agli Stati Uniti un ruolo di primo piano ripristinando la collaborazione con la WHO e potenziando la partecipazione americana nei programmi multilaterali, come COVAX²¹³. Questo ha permesso di riguadagnare la fiducia dei paesi sudamericani. Infatti, se nel biennio 2018/2019 la fiducia rilevata tra i sudamericani era attestata su un livello del 39%, la percentuale è aumentata drasticamente fino al 57% nel 2021, tornando quasi ai livelli della presidenza Obama. Invece, per quanto riguarda la Cina, parallelamente alla crescita di fiducia verso gli USA si è assistito ad un crollo del livello fiduciario, che dal 47% è sceso al 38%²¹⁴.

Questo significa che, nella maggior parte dei paesi dell'America meridionale, la fiducia nei confronti degli Stati Uniti è maggiore rispetto a quella verso la Cina, segnando un ostacolo considerevole agli interessi cinesi nella regione²¹⁵.

Fiducia che viene rafforzata dal fatto che gli Stati Uniti, a differenza della Cina, si sono concentrati nettamente di più sulle donazioni che sulle vendite. Gli USA, infatti, hanno donato 613,348,420 dosi di vaccino anti-covid tramite l'iniziativa COVAX, rappresentando l'88% di tutte le donazioni del progetto²¹⁶. Anche se, per l'America meridionale, il paese ha adottato una strategia di consegna bilaterale, comunque i vaccini sono stati donati, rafforzando la posizione di leadership e responsabilità del paese rispetto alla posizione cinese.

²¹² *Op. cit.* Qalbi Faathimah Azzahra, A. (2024). *US-China Rivalry in Health Diplomacy: A Case Study of COVID-19 Vaccine in Latin America*. European Journal of Development Studies.

²¹³ The White House. (2021). *U.S. Covid-19 Global Response and Recovery Framework*.

²¹⁴ Nolte, D. (2022). *Relativizing the success of China's "vaccine diplomacy"*. German Council on Foreign Relations.

²¹⁵ *Idem*.

²¹⁶ UNICEF. (2023). *COVID-19 Market Dashboard*.

Table 3 Donations of vaccines to LAC (delivered) by donor countries (as of December 31, 2021). *Source:* AS/COHA (2022a); Bridge (2022); Duke Global Health Innovation Center (2022); Government of Canada (2023); Government of India (2023); Griffith (2021); House of Lords Library (2021); PAHO (2022; 2021); UNICEF (2022); US Department of State (2022); U.S. Embassies in Guyana, Jamaica, Suriname, Trinidad and Tobago, and Barbados, the Eastern Caribbean and the OECS. Local and international newspapers and other media outlets

	U.S.	China	Canada	Spain	Other EU countries*	UK	India	Other**
Argentina	3,500,000		549,600	2,202,800				
Belize	228,150					42,000		100,000
Bolivia	3,455,850	3,700,000		2,075,900	814,290		228,000	1,150,000
Brazil	5,187,300						45,000	
Colombia	6,000,000			957,600				
Costa Rica	500,000		319,200	69,600	50,000			56,800
Cuba		250,000						
Dominican Republic		50,000					30,000	
Ecuador	1,000,000	700,000	394,950	101,760				1,020,000
El Salvador	3,188,000	750,000						100,800
Guatemala	8,500,000		363,100	660,000			200,000	604,000
Guyana	146,250	20,000			19,200	84,800	80,000	
Haiti	600,000				57,600			
Honduras	3,876,040			280,000				251,000
Jamaica	617,760	100,000	670,400	100,800	108,000	300,000	50,000	65,000
Mexico	13,083,000							
Nicaragua	305,400	1,138,000	326,400	1,775,940	863,670		535,000	846,430
Panama	500,000							
Paraguay	2,000,000			877,140			200,000	519,600
Peru	2,000,000	1,000,000	35,100	101,760				
Suriname	140,000			144,000	238,000		50,000	
Uruguay	500,000							

Donazioni verso i paesi sudamericani. Nolte, D. (2023). China's mask and vaccine diplomacy in Latin America: a success story? *International Politics*. <https://doi.org/10.1057/s41311-023-00525-w>.

Concentrandosi, invece, sugli obiettivi che la Cina si era prefissata di raggiungere tramite la propria Vaccine Diplomacy, è possibile iniziare cercando di capire quanto, nel contesto sudamericano, i vaccini abbiano permesso al paese di migliorare la propria immagine a livello internazionale.

Infatti, secondo i sondaggi del Latino-Barometro, la Cina ha sempre dimostrato di avere una immagine positiva tra il periodo 2001-2017, con le opinioni negative che si sono contenute tra il 10-15%²¹⁷. Ciò porta a dover distinguere se la Cina sia riuscita a non perdere la propria reputazione oppure se sia riuscita a guadagnarne altra.

Secondo una analisi comparata sui termini linguistici usati dagli utenti sudamericani su X (già Twitter) relativi alla Cina, si può parlare più di un mantenimento della propria reputazione. Comparando i post presi dall'ottobre 2018 al gennaio 2020 (14 mesi prima della pandemia) e poi dal febbraio 2020 all'aprile 2021 (14 mesi dall'inizio della pandemia) le valutazioni degli utenti non sono considerevolmente mutate²¹⁸.

Un altro studio, basato su sondaggi condotti tra gennaio e maggio del 2021 in 6 paesi sudamericani (Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Messico e Perù) ha notato come la fiducia nei confronti del governo in cui è stato sviluppato il vaccino che un individuo ha ricevuto sia aumentata, seppur di un

²¹⁷ Urdinez, F. (2021). *Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission*.

²¹⁸ Myers, M. (2021). *China's COVID-19 diplomacy in Latin America and the Caribbean: Motivations and Methods*.

valore estremamente minimo, di 0,2 punti di deviazione standard²¹⁹. A questa ricerca, però, se ne contrappone un’altra, condotta con la stessa modalità. Tra maggio 2020 ed aprile 2021, sempre negli stessi paesi, non è stato rilevato un grande cambiamento nel supporto alla Cina da parte di chi ha ricevuto un vaccino cinese²²⁰.

Le pubblicazioni su X riguardanti il Covid-19 e i vaccini cinesi non hanno consentito di constatare un grande impatto sul miglioramento dell’opinione pubblica nei confronti della Cina. Andando ancora più nello specifico, sono state avviate ricerche considerando il termine spagnolo di “vacuna china” e quello portoghese di “vacina chinesa” nel periodo tra febbraio 2020 e aprile 2021.

Relativamente alla lingua spagnola, i post non sono mai stati particolarmente orientati verso una inclinazione positiva o negativa, mentre nella lingua portoghese sono emerse alcune parole ricorrenti, in particolare “shit”, “guinea pigs” e “fear”. Queste, però, si sono affiancate anche a parole favorevoli all’operato del Presidente dello stato di São Paulo Doria, che si è occupato di trattare con la Cina per portare vaccini cinesi in Brasile, segnalando un sostanziale equilibrio di opinioni²²¹.

Spostandosi, invece, su parametri maggiormente legati agli aspetti geoeconomici, è possibile notare come la pandemia non abbia particolarmente influenzato e modificato le dinamiche preesistenti in America meridionale tra gli Stati Uniti e la Cina. Già negli anni precedenti alla pandemia, infatti, la Cina aveva assunto un ruolo di leadership come partner commerciale, investitore e prestatore con molti paesi del continente, sorpassando gli Stati Uniti²²².

Caratteristica che è rimasta costante durante la pandemia, con gli scambi tra la Cina e i paesi sudamericani che in alcuni casi sono addirittura cresciuti, come le esportazioni sudamericane verso la Cina, dell’1%, mentre le importazioni dalla Cina sono crollate del 9%, ma comunque meno rispetto agli Stati Uniti, con cui sono diminuite dell’11%²²³.

In aggiunta quando le economie dell’America meridionale hanno ricominciato a crescere nel 2021, l’export verso la Cina è cresciuto del 35%, mentre l’import del 33%. Più velocemente di qualsiasi altro paese²²⁴. Inoltre, secondo il China-Latin America Economic Bulletin pubblicato dall’Università di Boston, anche la quota di mercato dei contratti per i vaccini cinesi era in linea con

²¹⁹ Barham, E. et al. (2021). *Vaccine diplomacy: How COVID-19 vaccine distribution in Latin America increases trust in Foreign Governments*.

²²⁰ Urdinez, F., Winters, M. (2021). *COVID-19 Diplomacy and Soft Power: Did Vaccine and Equipment Distribution Improve Perceptions of China in Latin America?*

²²¹ *Op. cit.* Myers, M. (2021). *China’s COVID-19 diplomacy in Latin America and the Caribbean: Motivations and Methods*.

²²² *Op. cit.* Nolte, D. (2023). *China’s mask and vaccine diplomacy in Latin America: a success story?*

²²³ ECLAC. (2021). *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean. Summary* (LC/ PUB.2021/15).

²²⁴ *Idem*.

la quota complessiva delle importazioni di merci dalla Cina, confermando ulteriormente questa tendenza²²⁵.

Anche se, durante la pandemia, paesi come il Brasile, l'Uruguay, l'Argentina, il Cile e il Perù sono entrati a far parte della Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) avviata dalla Cina nel 2014, è molto probabile che il loro ingresso sarebbe avvenuto comunque, per garantirsi una ulteriore fonte di investimenti. A questo si aggiunge l'ingresso del Nicaragua e dell'Argentina (poi ritirato con l'elezione del Presidente Javier Milei) nella Belt and Road Initiative (BRI) che, però, è più da attribuire alle ideologie dei governi nazionali che al risultato della Vaccine Diplomacy cinese²²⁶.

Ciò per concludere come la pandemia e la distribuzione di vaccini cinesi in America meridionale non hanno rappresentato strumenti in grado di alterare profondamente le dinamiche economico-politiche della regione. Al più, essa ha contribuito a rinforzare dinamiche commerciali preesistenti.

Infine, risulta necessario comprendere se la Vaccine Diplomacy cinese sia stata effettivamente utile nel perseguitamento della One-China Policy. La pandemia, infatti, ha creato una enorme possibilità per la Cina, che aveva due beni estremamente necessari per i paesi della regione. Risorse che, invece, Taiwan non possedeva e che i suoi partner occidentali, in quel momento, ancora non erano in grado di esportare. In questo contesto, la Cina ha cercato di convincere alcuni paesi della regione a trasferire il proprio riconoscimento verso la Repubblica Popolare Cinese, in cambio di consegne di beni medico-sanitari e vaccinali²²⁷.

Il Covid-19, però, non ha rappresentato uno strumento efficace attraverso il quale perseguire questa strategia e ridurre il supporto regionale di cui gode ancora Taiwan. Negli ultimi anni antecedenti alla pandemia, si è potuto osservare un numero sempre maggiore di Stati che hanno spostato il loro riconoscimento: Panama nel 2017, la Repubblica Dominicana ed El Salvador nel 2018.

L'unico paese che, durante il contesto pandemico, ha spostato il proprio riconoscimento a favore della RPC è stato il Nicaragua, annunciando questa decisione il 9 dicembre del 2021. Anche questo cambio, però, non è da attribuire alla Vaccine Diplomacy cinese ma, più probabilmente, verso il sempre maggiore isolamento internazionale verso cui tende il regime di Ortega. Anche perché il numero di dosi vaccinali donate dalla Cina verso il paese, paradossalmente, erano anche di meno rispetto a quelle donate da Francia e Spagna²²⁸.

²²⁵ Albright, Z.C. et al. (2022). *China–Latin America Economic Bulletin*. Boston University.

²²⁶ *Op. cit.* Nolte, D. (2023). *China's mask and vaccine diplomacy in Latin America: a success story?*

²²⁷ Harrison, C. (2021). *Vaccines Reignite China vs. Taiwan Debate in Latin America*.

²²⁸ *Op. cit.* Nolte, D. (2023). *China's mask and vaccine diplomacy in Latin America: a success story?*

La pandemia non ha sostanzialmente cambiato lo status quo relativo al conflitto diplomatico tra la Repubblica Popolare Cinese e Taiwan nel contesto dell'America meridionale. Il trasferimento del riconoscimento compiuto dal governo nicaraguense non è stato causato, probabilmente, dalla pandemia. Inoltre, le donazioni ricevute dal Nicaragua dalla Cina sono in linea con le affermazioni di Telias e Urdinez, ovvero che la Cina abbia aiutato soprattutto i paesi maggiormente colpiti dalle sanzioni statunitensi²²⁹.

Ciò vale anche per l'Honduras, il quale ha troncato i propri rapporti con Taiwan nel marzo del 2023. La decisione del Presidente Xiomara Castro dipendeva da una promessa già sostenuta in campagna elettorale prima delle elezioni del 2022 che, a sua volta, era già stata ribadita nel 2017 quando, invece, perse alle elezioni. Comunque, molto tempo prima della pandemia. Come riconoscimento, sembra che il governo dell'Honduras sia stato in grado di ottenere benefit economici²³⁰.

In conclusione, è possibile affermare come lo scontro politico tra la Cina e gli Stati Uniti fosse in corso già da molto prima della pandemia, con il Covid-19 che ha rappresentato una ulteriore arena in cui si è verificata una rapida escalation politico-economica tra i due attori nel contesto dell'America meridionale.

Nonostante l'iniziale vantaggio della Cina nei confronti degli Stati Uniti, esso non è bastato per permettere alla Cina di raggiungere pienamente i suoi obiettivi. Infatti, si può dire che la Cina sia stata in grado di mantenere più o meno inalterata la percezione che i sudamericani hanno avuto del paese durante la pandemia, ma non ha permesso alla Vaccine Diplomacy di rappresentare uno strumento particolarmente efficace nel migliorare la propria immagine e, quindi, la propria influenza. Inoltre, non ha migliorato in maniera rilevante le dinamiche geoeconomiche del continente, limitandosi unicamente a rafforzare dinamiche preesistenti in cui la Cina si era già sostituita da tempo agli Stati Uniti come maggiore partner commerciale dei paesi sudamericani.

Infine, nonostante la Cina detenesse uno strumento potentissimo quale il vaccino anti-covid, non ha saputo sfruttare la propria Vaccine Diplomacy per interferire con le attività internazionali di Taiwan. Infatti, l'unico paese che ha riconosciuto la RPC durante la pandemia, ovvero il Nicaragua, non ha fatto ciò come diretta conseguenza della VD cinese.

La Cina potrebbe aver tratto alcuni benefici economici dalla sua VD, nonché dalla rapida ripresa economica, ma sorge il dubbio se la pandemia abbia rappresentato davvero uno strumento per aumentare l'influenza cinese tra i paesi in via di sviluppo, in particolare sudamericani.

²²⁹ *Op. cit.* Telias, D., & Urdinez, F. (2021). *China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America during the COVID-19 Pandemic.*

²³⁰ Hioe, B. (2023). *Honduras Announces Intention to Drop Taiwan, Recognize China.*

Bibliografia

- Abbott, K. W., & Snidal, D. (1998). *Why States Act through Formal International Organizations*. Journal of Conflict Resolution, 42(1), 3–32.
- Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*. Cambridge, UK; Medford, Ma: Polity.
- Albright, Z.C., Ray, R., Liu, Y. (2022). China–Latin America Economic Bulletin, 2022 Edition. Boston: Boston University. Global Development Policy Center.
- Aldis, W. (2008). *Health security as a public health concept: a critical analysis*. Health Policy and Planning, 23(6), 369–375. <https://doi.org/10.1093/heapol/czn030>.
- Amar, P., Rofel, L., Brancoli, F., Viteri, M. A., & Fernández Salvador, C. (2022). *The tropical silk road: the future of China in South America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Anholt S. *Identità competitiva: la nuova gestione del marchio per nazioni, città, regioni*. New York: Palgrave Macmillan; 2007.
- Antwi-Boasiako, I. (2022). *Vaccine Diplomacy Game: The Race for Soft Power*. Articles. <https://doi.org/10.21427/19wd-5t51>.
- Aylward, R. B., Heymann, D. L., & Wolff, C. (2003). *Eradicating polio: Today's challenges and tomorrow's legacy*. Bulletin of the World Health Organization, 81(2), 128\u2013134.
- Balzacq, T. (2005). *The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context*. European Journal of International Relations, 11(2), 171–201. <https://doi.org/10.1177/1354066105052960>.
- Banik, D., & Bull, B. (2022). *Multilateralism to the Rescue? Beijing's Support for Multilateral Institutions during the COVID-19 Crisis*. DOAJ (DOAJ: Directory of Open Access Journals), 2. <https://doi.org/10.11588/iqas.2022.2.14102>.
- Barham, E., Zukerman Daly, S., Gerez, J.E., Marshall, J., Pocasangre, O. (2021). *Vaccine diplomacy: How COVID-19 vaccine distribution in Latin America increases trust in Foreign Governments*. https://scholar.harvard.edu/files/jmarshall/files/vaccine_diplomacy_paper.pdf.
- BBC News. (2021). *Taiwan accuses China of “vaccine diplomacy” in Paraguay*. BBC News. <https://www.bbc.co.uk/news/world-asia-56661303.amp>.
- Bierley, T. (2023, February 15). *The rocky road to vaccine equity? Big pharma vs the people*. Retrieved from Cambridge Core Blog website: <https://www.cambridge.org/core/blog/2023/02/15/the-rocky-road-to-vaccine-equity-big-pharma-vs-the-people/>.

- Blanchard, B. (2021, April 7). *Taiwan says China uses COVID-19 vaccines to press Paraguay to break ties*. Reuters. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/world/taiwan-says-china-uses-covid-19-vaccines-to-press-paraguay-to-break-ties-idUSKBN2BU0KQ/>.
- Bowley, G. (2008). “*Cash Helped China Win Costa Rica’s Recognition*,” New York Times.
- Brautigam, D. (2009). *The Dragon’s Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford University Press.
- Bridge. (2021). *Tracking China’s COVID-19 Vaccine Distribution*. Bridge Beijing -. https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/#Sinopharm_8211_Beijing_Bio-Institute_of_Biological_Products_Co-Ltd_BBIBP_COVID-19_Vaccine.
- Brown, S., & Rosier, M. (2023). *COVID-19 vaccine apartheid and the failure of global cooperation*. The British Journal of Politics and International Relations, 25(3), 535–554.
- Bull, B. (2021): *Latin-Amerika i dag: Nye interesser og gamle bånd til USA, Kina, Russland, Midt-Østen og Europa*. Oslo: Cappelen Dam Akademisk.
- Business Wire. (2022). *SINOVAC comunica i risultati finanziari non verificati della seconda metà del 2021 e deposita la relazione annuale 2021 sul modulo 20-F*. Disponibile online: <https://www.businesswire.com/news/home/20220429005696/en/SINOVAC-Reports-Unaudited-Second-Half-of-2021-Financial-Results-and-Files-2021-Annual-Report-on-Form-20-F>.
- Cafruny Alan W. (2023) *Populism, neoliberalism, and the pandemic: the tragedy of U.S. Policy*. In: Cafruny Alan W., Talani Leila Simona (eds.) *The Political Economy of Global Responses to COVID-19*. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan, pp. 9–34.
- Cantó, L. (2021, April 26). *Pan-Corona: Cuban-Chinese research to anticipate next epidemics*. Retrieved January 30, 2025, from On Cuba News English website: <https://oncubanews.com/en/coronavirus/pan-corona-cuban-chinese-research-to-anticipate-next-epidemics/>.
- Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- CGTN. (2020). *First train with donated medical supplies from China to Spain sets off*. Retrieved from YouTube website: <https://www.youtube.com/watch?v=jHHXbXcKH6o>.
- Chase, H., Luisa, H., & Carin, Z. (2022, July 25). *Timeline: Tracking Latin America’s Road to Vaccination*. Retrieved February 23, 2025, from AS/COA website: <https://www.as-coa.org/articles/timeline-latin-americas-race-covid-19-vaccine>.

- Chatterjee, E., Khan, T., Renzi, L. S., Charles, E. J., & Mandalaneni, K. (2022). *A Bibliometric Analysis of COVID-19 Scientific Literature from the English-Speaking Caribbean*. Cureus. <https://doi.org/10.7759/cureus.30958>.
- Chia-nan, L. (2021). *Paraguay leader rejects China's vaccine strategy*. Taipei Times. <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2021/04/22/2003756151?>
- China-CELAC Forum (2015): *Beijing Declaration, 23 January 2015*. CCF, http://www.chinacelacforum.org/eng/zywj_3/201501/t20150123_6475938.htm.
- China NGO Network for International Exchanges. (2016). *Brief Introduction - China NGO Network for International Exchanges*. Cnie.org.cn. https://www.cnie.org.cn/cnie_en/29/30/list/index_pc.html.
- Choi, E. M. (2021). *COVID-19 vaccines for low- and middle-income countries*. Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene. <https://doi.org/10.1093/trstmh/trab045>.
- Clausewitz, C. V. (1832). *On War*. Princeton University Press.
- Cochi, S. L., Freeman, A., Guirguis, S., Jafari, H., & Aylward, B. (2014). *Global Polio Eradication Initiative: Lessons Learned and Legacy*. Journal of Infectious Diseases, 210(suppl 1), S540–S546. <https://doi.org/10.1093/infdis/jiu345>.
- Comisión Económica para America Latina y el Caribe CELAC. (2018). *Second Ministerial Meeting of China - CELAC Forum*. Retrieved from Economic Commission for Latin America and the Caribbean website: <https://www.cepal.org/en/speeches/second-ministerial-meeting-china-celac-forum>.
- Consiglio Federale della Repubblica Elvetica. (2021, March 19). *Strategia Cina 2021-2024*. Retrieved January 29, 2025, from Admin.ch website: https://www.dfae.admin.ch/eda/it/dfaef/dfaef/publikationen.html/content/publikationen/it/eda/schweizer-aussenpolitik/China_Strategie_2021-2024.
- Costa, W., Goni, U., Milhorance, F., Collyns, D., & Jones, S. (2021). *A silent decimation: South America's losing battle against Covid*. Retrieved from the Guardian website: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jun/18/covid-south-america-paraguay-argentina-peru>.
- Creutzfeldt, B. (2016) One actor, many agents: China's Latin America policy in theory and practice. In: Myers M., Wise C. (eds.) *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium*. New York: Routledge.
- Crisp, J. (2020, July 2). *The end of asylum? - United Against Inhumanity*. Retrieved from United Against Inhumanity website: <http://www.against-inhumanity.org/2020/07/02/the-end-of-asylum/>.

- Dookeeram, D., Subramanian, H., Hambleton, I., Ali, K., Teelucksingh, S., Dookeeram, D., & Maharaj, S. (2023). *Experiences with SARS-CoV-2 (Covid-19) in Trinidad and Tobago, a small island developing state: realities and opportunities*. The Lancet Regional Health - Americas, 26, 100589–100589. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100589>.
- Dookeran, W. (2023). Economic Diplomacy in the Caribbean. *Economic Diplomacy*, 1(1), 29–41. <https://doi.org/10.2478/ecdip-2023-0001>.
- Duarte, L., Albro, R., & Hershberg, E. (2022). *Communicating Influence: China's Messaging in Latin America and the Caribbean*. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4061082>.
- Eccleston-Turner, M., & Upton, H. (2021). *International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX Facility*. The Milbank Quarterly.
- ECLAC. (2021). *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean*. Summary (LC/PUB.2021/15). Santiago de Chile: ECLAC.
- Ellis, E. (2017): *The Strategic Context of China's Advance in Latin America: An Update*. Note d'actualité 17(24), pp. 1–7. https://asiacentre.eu/wp-content/uploads/2021/12/17-Ellis-Amerique-Latine_180417.pdf.
- Emmanuel, K. (2023). *Latin American and Caribbean cooperation with China and the United States during the COVID-19 pandemic*. Chapter of "The Future of Multilateralism and Globalization in the Age of the US–China Rivalry" (pp. 196–216). Routledge.
- Esploratore di dati COVID-19. 2021. Università di Oxford: Il nostro mondo in dati. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.
- Evan Ellis, R. (2021). *Vaccine Diplomacy in Latin America, Caribbean a PR Coup for China*. National Defense Magazine. <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/7/12/vaccine-diplomacy-in-latin-america-caribbean-a-pr-coup-for-china#>.
- Fallon, T. (2020). *China, Italy, and Coronavirus: Geopolitics and Propaganda*. Retrieved from thediplomat.com website: <https://thediplomat.com/2020/03/china-italy-and-coronavirus-geopolitics-and-propaganda/>.
- Farell, H., A. Newman. (2023). *Underground empire: how America weaponized the world economy*. New York: Henry Holt.
- Fauci, A. S. (2007). *The Expanding Global Health Agenda: A Welcome Development*. Nature Medicine, 13(10), 1169–1171. <https://doi.org/10.1038/nm1646>.
- Feldbaum, H., Lee, K., & Michaud, J. (2010). *Global health and foreign policy*. Epidemiologic reviews, 32(1), 82–92. <https://doi.org/10.1093/epirev/mxq006>.

- Fidler, D. P. (2005). *Health as Foreign Policy: Between Principle and Power*. Retrieved January 8, 2025, from Digital Repository @ Maurer Law website:
https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/525?utm_source=www.repository.law.indiana.edu%2Ffacpub%2F525&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages.
- Fidler, D. (2020, April 10). *The World Health Organization and Pandemic Politics* | Think Global Health. Retrieved from Council on Foreign Relations website:
<https://www.thinkglobalhealth.org/article/world-health-organization-and-pandemic-politics>.
- Fidler, D. P. (2021). *Vaccine diplomacy in the COVID-19 era*. *Health Policy and Planning*, 36(4), 467–469.
- Fidler, D. P. (2021). "The Geopolitics of Health: Soft Power and Global Challenges." *International Journal of Health Policy and Management*, 10(1), 12-19.
- Fiore, M. (2024). *China-Africa health cooperation: the impact of the Health Silk Road and Covid-19*. Handle.net. <http://hdl.handle.net/10579/26972>.
- Fravel, M. T. (2005). "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Disputes," *International Security*, Vol. 30, No. 2, pp. 46–83.
- Gachúz Maya, J. C., & Urdínez, F. (2022). *Geopolitics and Geoeconomics in the China–Latin American Relations in the Context of the US–China Trade War and the COVID-19 Pandemic*. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 3–12. <https://doi.org/10.1177/18681026221098770>.
- Gale, A. (2024). *Written evidence submitted by Alexander Gale (MUL0013) China's Multilateral Influence-Building Strategy: Threats to an Open and Stable International Order*. Parliament of the United Kingdom.
- Gallarotti, G. M. (2011). *Soft power: What It is, Why It's important, and the Conditions for Its Effective Use*. *Journal of Political Power*, 4(1), 25–47. <https://doi.org/10.1080/2158379x.2011.557886>.
- Garcia-Herrero, A., T. Storella and P. Weil (2024) 'China's influence at the United Nations: words and deeds', Working Paper 19/2024, Bruegel.
- Gauttam, P., Singh, B., Kaur, J. (2020). *COVID-19 and Chinese global health diplomacy: Geopolitical opportunity for China's hegemony?* *Millennial Asia* 11 (3): 318–340.
- GAVI The Vaccine Alliance. (2021, July 12). *Gavi signs agreements with Sinopharm and Sinovac for immediate supply to COVAX*. Retrieved from www.gavi.org website:
<https://www.gavi.org/news/media-room/gavi-signs-agreements-sinopharm-and-sinovac-immediate-supply-covax>.
- Godement, F. (2020). *Fighting the Coronavirus Pandemic: China's Influence at the World Health Organization*. Retrieved February 22, 2025, from Carnegie Endowment for International Peace

website: <https://carnegieendowment.org/posts/2020/03/fighting-the-coronavirus-pandemic-chinas-influence-at-the-world-health-organization?>

Gostin, L. O., Habibi, R., & Meier, B. M. (2020). *Has Global Health Law Risen to Meet the COVID-19 Challenge? Revisiting the International Health Regulations to Prepare for Future Threats*. The Journal of Law, Medicine & Ethics, 48(2), 376–381. <https://doi.org/10.1177/1073110520935354>.

Graham-Harrison, E. (2021). *China denies offer of “vaccine diplomacy” deal to Paraguay*. The Guardian; The Guardian. <https://www.theguardian.com/society/2021/mar/24/china-denies-offer-of-covid-vaccine-diplomacy-deal-to-paraguay?>

Gramer, R. (2021). *U.S. Blunts China’s Vaccine Diplomacy in Latin America*. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2021/07/09/biden-china-vaccine-diplomacy-coronavirus-latin-america-covid-19/>.

Griffith, I.L. (2022). Vaccine Diplomacy in the Caribbean. Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations, 23, p.70.

Hale, T., Held, D., & Young, K. (2013). *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*. John Wiley & Sons.

Hamilton-Davis, R. (2021). *Trinidad and Tobago to take Chinese loan to buy Chinese vaccines* - Trinidad and Tobago Newsday. Retrieved from Trinidad and Tobago Newsday website: <https://newsday.co.tt/2021/05/11/trinidad-and-tobago-to-take-chinese-loan-to-buy-chinese-vaccines/>.

Harrison, C. (2021). *Vaccines Reignite China vs. Taiwan Debate in Latin America* | AS/COA. [www.as-coa.org](https://www.as-coa.org/articles/vaccines-reignite-china-vs-taiwan-debate-latin-america). <https://www.as-coa.org/articles/vaccines-reignite-china-vs-taiwan-debate-latin-america>

Heywood, A. (2014). *Global Politics* (2nd ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hillman, J., & Sacks, D. (2021, March). *How the U.S. Should Respond to China’s Belt and Road*. Retrieved from Council on Foreign Relations website: <https://www.cfr.org/report/chinas-belt-and-road-implications-for-the-united-states/>.

Hioe, B. (2023). *Honduras Announces Intention to Drop Taiwan, Recognize China*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2023/03/Honduras-announces-intention-to-drop-taiwan-recognize-china/>.

Hoffman, S. J., & Cole, C. B. (2018). *Defining the global health system and systematically mapping its network of actors*. Globalization and Health, 14(1). <https://doi.org/10.1186/s12992-018-0340-2>.

Hogenboom, B., Baud, M., Gonzalez Vincente, R., & Steinhöfel, D. (2022). *China’s economic and political role in Latin America*. Chinakennisnetwerk.nl. <https://www.chinakennisnetwerk.nl/publications/chinas-economic-and-political-role-latin-america>.

- Holsti, K. J. (1964). *The Concept of Power in the Study of International Relations*. *Background*, 7(4), 179. <https://doi.org/10.2307/3013644>.
- Honeyman, C. S., Patel, V., Abdelwakeel Bakhet, Bradley, D. R., Almas, F., Martin, D., & McGurk, M. (2021). *The impact of the COVID-19 pandemic on international reconstructive collaborations in Africa*. *European Journal of Plastic Surgery*, 45(3), 469–474. <https://doi.org/10.1007/s00238-021-01892-4>.
- Hotez, P. J. (2014). *Vaccine diplomacy: Historical perspectives and future directions*. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 8(6), e2808.
- Howey, W. (2021). *Understanding Nicaragua's adoption of its One-China policy*. Economist Intelligence Unit. <https://www.eiu.com/n/understanding-nicaraguas-adoption-of-its-one-china-policy/>.
- Hu, R., Liu, R., & Hu, N. (2017). *China's Belt and Road Initiative from a global health perspective*. *The Lancet Global Health*, 5(8), e752–e753. [https://doi.org/10.1016/s2214-109x\(17\)30250-4](https://doi.org/10.1016/s2214-109x(17)30250-4).
- Huang, Y. (2021, March 12). *Vaccine Diplomacy is paying off for China*. Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-11/vaccine-diplomacy-paying-china>.
- Huang, Y. (2022). *The Health Silk Road: How China Adapts the Belt and Road Initiative to the COVID-19 Pandemic*. *American Journal of Public Health*, 112(4), 567–569. <https://doi.org/10.2105/ajph.2021.306647>.
- Huang, Y., Jiang, S., & Kumah, E. (2024). *China and the WHO pandemic treaty: a dive into stance, underpinnings, and implications*. *Frontiers in Public Health*, 12. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2024.1335751>.
- Hu, Y. 2020. *I vaccini cinesi sono più adatti ad Africa e America Latina grazie a "costi più bassi e logistica più semplice"*. Global Times, 1° Dicembre. <https://www.globaltimes.cn/content/1208668.shtml>.
- Ibanez, P., Perreira, A., & Recio, C. (2022). *Saúde Global e Geopolítica: a diplomacia como política pública e a relação dos BRICS no cenário de pandemia no Brasil*. *Cadernos de História Da Ciência*, 15(1). <https://doi.org/10.47692/cadhiscienc.2021.v15.36538>.
- Ibonye, V. (2020): *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) and Knowledge Transfer in SinoNigerian Development Cooperation*. *Asian Journal of Comparative Politics* 2020, pp. 1–25. <https://doi.org/10.1177/2057891120912333>.
- Inter-Agency Standing Committee. (1999). *Statement on days of tranquility for Polio eradication*. Retrieved from <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2014-11/Statement%20on%20Days%20of%20Tranquility%20for%20Polio%20Eradication%201999.doc.pdf>.

- Inouye, R. (2023). *Preserve, Pressure, Protect, and Peel: The US-China Rivalry and the Politics of Vaccine Provision*. American Political Science Association. <https://doi.org/10.33774/apsa-2023-zwqbq-v2>.
- Irrera, D. (2020). “*NGOs in mitigating the effects of COVID-19 on migrants and refugees: A reopening of public space*”. Policy Brief, 3 (2), Yasar University UNESCO Chair on International Migration.
- Jakóbowski, J. (2018). *Chinese-led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America*. Journal of Contemporary China, 27(113), 659–673. <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1458055>.
- Kahl, C., T. Wright. (2021). *Aftershocks: pandemic Politics and the End of the Old International Order*. New York: St. Martin’s Press.
- Karásková, I., & Blablová, V. (2021, March 24). *The Logic of China’s Vaccine Diplomacy*. Retrieved from thediplomat.com website: <https://thediplomat.com/2021/03/the-logic-of-chinas-vaccine-diplomacy/>.
- Kaspriske, A. (2020). *COVID-19 and Nonprofits | Five Observations from China*. Commonfund.org; Common Fund. <https://www.commonfund.org/blog/covid-19-and-nonprofits-five-observations-from-china>.
- Kavanagh, M. M., Gostin, L. O., & Sunder, M. (2021). *Sharing Technology and Vaccine Doses to Address Global Vaccine Inequity and End the COVID-19 Pandemic*. JAMA, 326(3). <https://doi.org/10.1001/jama.2021.10823>.
- Kelman, I. (2019). *Do Health Interventions Support Peace Through “Disaster Diplomacy?”* Peace Review, 31(2), 158–167. <https://doi.org/10.1080/10402659.2019.1667564>.
- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: cooperation and discord in the political economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence*. London: Harpercollins, Cop.
- Kickbusch, I., & Liu, A. (2022). *Global Health Diplomacy—reconstructing Power and Governance*. The Lancet, 399(10341). [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(22\)00583-9](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(22)00583-9).
- Kickbusch, I., Nikogosian, H., Kazatchkine, M., & Kökény, M. (2021). *A guide to global health diplomacy: better health – improved global solidarity – more equity*. Graduate Institute of International and Development Studies website: <https://repository.graduateinstitute.ch/record/298891>.
- Kimura, F., Thangavelu, S. M., Narjoko, D., & Findlay, C. (2020). *Pandemic (COVID -19) Policy, Regional Cooperation and the Emerging Global Production Network*. Asian Economic Journal, 34(1), 3–27. <https://doi.org/10.1111/asej.12198>.
- Klobucista, C. (2022). *A Guide to Global COVID-19 Vaccine Efforts*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/guide-global-covid-19-vaccine-efforts>.

- Lam, S., & Fung, C. J. (2024). *Mapping China's influence at the United Nations*. The Review of International Organizations, 8. <https://doi.org/10.1007/s11558-024-09571-2>.
- LaRotta, J., Escobar, O., María Luisa Ávila-Agüero, Juan Pablo Torres, Sini, R., Graciela, & Srivastava, A. (2023). *COVID-19 in Latin America: A Snapshot in Time and the Road Ahead*. Infectious Diseases and Therapy, 12(2), 389–410. <https://doi.org/10.1007/s40121-022-00748-z>.
- Lee, B. T. F., Darke, W., & Schubert, J.-N. F. (2024). China's Global Governance as a Tool for Accelerating International Sustainable Development and Pandemic Security. *China Report*, 60(4). <https://doi.org/10.1177/00094455241288047>.
- Lee S. T. (2023). *Vaccine diplomacy: nation branding and China's COVID-19 soft power play*. Place Branding and Public Diplomacy, 19(1), 64–78. <https://doi.org/10.1057/s41254-021-00224-4>.
- Levaggi, A. G. (2022). *COVID-19 and Geopolitics in Latin America and the Caribbean*. Stanley Center & CRIES.
- Lin, C.-Y. (2021). *Influence Competition in U.S. and Chinese Vaccine Diplomacy*. Taiwan Strategists.
- Lindo, P. (2021). *800,000 vaccines arrive in Trinidad and Tobago* - Trinidad and Tobago Newsday. Retrieved from Trinidad and Tobago Newsday website: <https://newsday.co.tt/2021/07/13/800000-vaccines-arrive-in-trinidad-and-tobago/>.
- Liu, L., Huang, Y., & Jin, J. (2022). *China's Vaccine Diplomacy and Its Implications for Global Health Governance*. Healthcare (Basel, Switzerland), 10(7), 1276. <https://doi.org/10.3390/healthcare10071276>.
- Liu, Y., & Rho, S. M. (2022). *The global distribution of Chinese COVID-19 vaccines: a mix of politics and business*. Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies.
- Loftus, P. (2025). *Behind Moderna's Quiet Gamble on China*. Retrieved from WSJ website: <https://www.wsj.com/health/pharma/moderna-is-gambling-on-china-as-other-u-s-companies-pull-back-34969206?>.
- Londoño, E., & Casado, L. (2021). *Brazil Needs Vaccines. China Is Benefiting*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/03/15/world/americas/brazil-vaccine-china.html>
- Londoño, E. (2021). “*Paraguay's Life and Death Covid Crisis Gives China Diplomatic Opening*,” New York Times, p. A9.
- Lozano, G. (2021): *Vaccine Diplomacy: A New Cold War*. Americas Quarterly, 11 February 2021, <https://www.americasquarterly.org/article/vaccine-diplomacy-a-new-cold-war/>.

- Luce, D. (2021). *China is using Covid vaccine to flex its muscles in America's backyard*. NBC News. <https://www.nbcnews.com/news/world/china-using-vaccines-push-its-agenda-latin-america-u-sn1268146>.
- Maggiorelli, L. (2017) Chinese aid to Latin America and the Caribbean: evolution and prospects. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 4(2): 28–50.
- Malacalza, B., & Fagaburu, D. (2021). *Empatia o calcolo? Una analisi critica della geopolitica vaccinale in America latina*. Foro Internacional, 05-46. <https://doi.org/10.24201/fi.v62i1.2866>.
- Malena, J. (2021). *The Extension of the Digital Silk Road to Latin America: Advantages and Potential Risks*. Retrieved from Council on Foreign Relations website: <https://www.cfr.org/blog/extension-digital-silk-road-latin-america-advantages-and-potential-risks>.
- Marchetti, R., & Menegazzi, S. (2022). *Manuale di relazioni internazionali* (p. 15). LUISS University Press.
- McDougall, D., & Suan Ee Ong. (2022). *COVID-19 in the Commonwealth*. In Routledge eBooks. Informa. <https://doi.org/10.4324/9781003341291>.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company.
- Medeiros, E. S. (2009). China's Foreign Policy Objectives. In *China's International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification* (pp. 45–60). RAND Corporation. <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mg850af.12>.
- Minghui, R., & Guoping, L. (2014). *China's global health strategy*. The Lancet, 384(9945), 719–721. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(14\)61317-9](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(14)61317-9).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2020). *MFA: China Has Announced Assistance to 82 Countries, WHO and African Union to Fight COVID-19*. Retrieved from www.fmprc.gov.cn website: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/kjgzbdfyyq/t1759145.shtml.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2021). *The People's Republic of China and the Republic of Nicaragua Resume Diplomatic*. Fmprc.gov.cn. https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3376_665447/ni/3459_664980/202405/t20240530_11330579.html?
- Mo J. (2021). *International Forum sottolinea la cooperazione sui vaccini*. China Daily.
- Moon, S. (2019). *Power in global governance: an expanded typology from global health*. Globalization and Health, 15(S1). <https://doi.org/10.1186/s12992-019-0515-5>.
- Moravcsik, A. (1998). *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*: Erratum. International Organization, 52(1), 229–229. <https://doi.org/10.1162/002081898550536>.

- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Political Science Quarterly, 64(2), 290. <https://doi.org/10.2307/2144235>.
- Mowla, W., & Zhang, P. (2022). *Latin America and the Caribbean's Asymmetrical Engagement with China during the COVID-19 Pandemic* - Georgetown Journal of International Affairs. Retrieved from Georgetown Journal of International Affairs website: <https://gjia.georgetown.edu/2022/01/18/latin-america-and-the-caribbeans-asymmetrical-engagement-with-china-during-the-covid-19-pandemic/>.
- Myers, M. (2021). *China's COVID-19 diplomacy in Latin America and the Caribbean: Motivations and Methods*. Miami: Florida International University. Jack D. Gordon Institute for Public Policy.
- Nathan, A. J., & Scobell, A. (2012). *China's search for security*. Columbia University Press.
- Neeraj, V. (2022). *Patents, Pandemics, and the Private Sector: The Battle Over Public Health Norms During COVID-19*. Journal of Public and International Affairs. website: <https://jpii.princeton.edu/news/patents-pandemics-and-private-sector-battle-over-public-health-norms-during-covid-19#:~:text=patents>.
- Noh, J. E. (2024). *The Fight for Global Health Justice: The Advocacy of International Humanitarian and Development NGOs During the COVID-19 Pandemic*. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. <https://doi.org/10.1007/s11266-023-00630-7>.
- Nolte, D. (2022). *Relativizing the success of China's "vaccine diplomacy"*. German Council on Foreign Relations. <https://dgap.org/en/research/publications/relativizing-success-chinas-vaccine-diplomacy>.
- Nolte, D. (2023). *China's mask and vaccine diplomacy in Latin America: a success story?* International Politics. <https://doi.org/10.1057/s41311-023-00525-w>.
- Nugent, C., & Campbell, C. (2020). *The U.S. and China Are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic Has Raised the Stakes*. Time. <https://time.com/5936037/us-china-latin-america-influence/>.
- Nye, J. S. (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. PublicAffairs.
- Nye, J. S. (2009). *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history* (p. 63). New York; San Francisco, Calif.; Boston, Mass.: Pearson/Longman, Cop.
- Nye, J. S. (2009). *The Future of Power*. Public Affairs.
- Paim, J., Travassos, C., Almeida, C., Bahia, L., & Macinko, J. (2011). *The Brazilian health system: history, advances, and challenges*. The Lancet, 377(9779), 1778–1797. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(11\)60054-8](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(11)60054-8).

- Pan-American Health Organization. (2022). *Health in the Americas 2022: Overview of the Region of the Americas in the Context of the COVID-19 Pandemic*. Retrieved from <https://iris.paho.org/handle/10665.2/56472>.
- Pattanaik, S. S. (2021). *COVID-19 Pandemic and India's Regional Diplomacy*. *South Asian Survey*, 28(1), 92–110. <https://doi.org/10.1177/0971523121999293>.
- Peacock, S. J. (2022). Vaccine nationalism will persist: Global public goods need effective engagement of global citizens. *Globalization and Health*, 18(1), 1–11.
- Pinheiro, L. (2020). *Seminários de Quarentena IESP-UERJ*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=K0ath0QIotA>.
- Polish Institute of International Affairs. (2021). *The Biden Administration's Vaccine Diplomacy*. Pism.pl. <https://www.pism.pl/publications/the-biden-administrations-vaccine-diplomacy>.
- Politi, D., & Levin, D. (2021). *W.H.O. Official Denounces Unequal Covid Vaccine Access*. The New York Times. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2021/06/30/world/americas/latin-america-covid-vaccine.html>.
- Politi, J. (2019). *IDB Scraps Annual Meeting after China Excludes Venezuela*. The Financial Times, 23 March 2019.
- Qalbi Faathimah Azzahra, A. (2024). *US-China Rivalry in Health Diplomacy: A Case Study of COVID-19 Vaccine in Latin America*. European Journal of Development Studies. <https://www.ej-develop.org/index.php/ejdevelop/article/view/379#title-1>.
- Ras, N. (2022). (Mis)using Global Vaccine Inequality: An Analysis of the Global Political Economy of Bilateral COVID-19 Vaccine Donations. University of Chicago.
- Ratzlaff, A. (2024). *The New Silk Road in Science: China's Science Diplomacy in the Americas*. FIU Digital Commons. https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/66.
- Ray, R., Z.C. Albright, and K. Wang. (2021). *China - Latin America Economic Bulletin*, 2021 Edition. Boston: Boston University. Global Development Policy Center.
- Reut Institute. (2007). *Soft Power*. Retrieved from JSTOR website: <https://www.jstor.org/stable/resrep10544>.
- Reuters. (2021). *Chinese media mocks US donation of 80 vaccine vials to Trinidad and Tobago*. Reuters. Retrieved from <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/chinese-media-mocks-us-donation-80-vaccine-vials-trinidad-tobago-2021-06-16/>.
- Rodríguez, F., Rüland, J. (2021). *Cooperative counter-hegemony, interregionalism and “diminished multilateralism”: the Belt and Road Initiative and China's relations with Latin America and the*

- Caribbean (LAC). Journal of International Relations and Development.*
[https://doi.org/10.1057/s41268-021-00248-6.](https://doi.org/10.1057/s41268-021-00248-6)
- Rubio, T. G., & Jáuregui, J. G. (2022). *Chinese Overseas Finance in Renewable Energy in Argentina and Brazil: Implications for the Energy Transition*. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 137–164.
<https://doi.org/10.1177/18681026221094852>.
- Ruggie, J. G. (1992). *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*. *International Organization*, 46(3), 561–598. Retrieved from <https://scholar.harvard.edu/files/john-ruggie/files/multilateralism.pdf>.
- Sanborn, C. (2020): *Latin America and China in Times of COVID-19*. Latin America Program and Kissinger Institute, October 2020,
<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/FINAL%20Updated%20Sanborn%20Article.pdf>.
- Santiago, A., & Rocha, C. (2024). Global health diplomacy as an instrument of soft power in Brazil China relations. *JANUS NET E-Journal of International Relation*, 15(nº2, TD 1).
<https://doi.org/10.26619/1647-7251.dt0324.14>.
- Schenoni, L., Lieva, D. (2021). "Dual hegemony: Brazil between the United States and China." In Hegemonic transition: global economic and security orders in the age of Trump, edited by F. Boller, and W. Werner, 233-254. Cham: Palgrave Macmillan.
- Schwalb, A., Armyra, E., Méndez-Aranda, M., & Ugarte-Gil, C. (2022). *COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Two years of the pandemic*. *Journal of Internal Medicine*.
<https://doi.org/10.1111/joim.13499>.
- Shakeel, S. I., Brown, M., Sethi, S., & Mackey, T. K. (2019). *Achieving the end game: employing “vaccine diplomacy” to eradicate polio in Pakistan*. *BMC Public Health*, 19(1).
<https://doi.org/10.1186/s12889-019-6393-1>.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford University Press.
- Shambaugh, D. (2020). *Where Great Powers Meet: America & China in Southeast Asia*. Oxford University Press.
- Shin, B. (2023). *The East-West Collaboration across the Iron Curtain against Polio Epidemics: Soviet Engagement with Global Health and Poliomyelitis Vaccine Development in 1956-1964*. *Journal of Eurasian Studies*, 14(1), 19–29. <https://doi.org/10.1177/18793665231159685>.
- Sparke, M., & Williams, O. (2024). *COVID and structural cartelisation: market-state-society ties and the political economy of Pharma*. *New Political Economy*, 29(4), 1–18.
<https://doi.org/10.1080/13563467.2024.2304180>.

- Stallings, B. (2020): *Dependency in the Twenty-First Century? The Political Economy of China-Latin America Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stein, A. A. (1980). *The Politics of Linkage*. World Politics, 33(1), 62–81. <https://doi.org/10.2307/2010255>.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*.
- Stuenkel, O. (2020): *Huawei or Not? Brazil Faces a Key Geopolitical Choice*. Americas Quarterly, 30 June 2020.
- Suzuki, M., & Yang, S. (2022). *Political economy of vaccine diplomacy: explaining varying strategies of China, India, and Russia's COVID-19 vaccine diplomacy*. Review of International Political Economy, 30(3), 1–26. <https://doi.org/10.1080/09692290.2022.2074514>.
- Swissinfo. (2021). *China entrega a Nicaragua segunda donación de vacunas contra la covid-19*. SWI Swissinfo.ch. <https://www.swissinfo.ch/spa/china-entrega-a-nicaragua-segunda-donaci%C3%B3n-de-vacunas-contra-la-covid-19/47217166>.
- Telias, D., Urdinez, F. (2021): *China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America During the COVID-19 Pandemic*. Journal of Current Chinese Affairs October 2021, pp. 1–19.
- The Lancet. (2021). *COVID-19 in Latin America—emergency and opportunity*. *The Lancet*, 398(10295), 93. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(21\)01551-8](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(21)01551-8).
- The People's Government of Beijing Municipality. (2020). *Silk Road Community Building Initiative: NGOs in Beijing take actions to support joint international epidemic response*. Beijing.gov.cn. https://wb.beijing.gov.cn/en/public_service/people_to_people_diplomacy/202008/t20200802_1968838.html.
- The White House. (2021). *U.S. Covid-19 Global Response and Recovery Framework*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/07/U.S.-COVID-19-Global-Response-and-Recovery-Framework.pdf>.
- Tickner, A. B. (2003). *Hearing Latin American Voices in International Relations Studies*. International Studies Perspectives, 4(4), 325–350. <https://doi.org/10.1111/1528-3577.404001>.
- Trinkunas, H. (2020). *Testing the limits of China and Brazil's partnership*. Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/testing-the-limits-of-china-and-brazils-partnership/>.
- Trivellato, P., & Ventura, D. (2022). *The decline of Brazil in the global health field: Rupture, loss, and reversal of leadership in the international health agenda*. Latin American Policy, 13(2), 484–497. <https://doi.org/10.1111/lamp.12274>.

- UNICEF. (2023). *COVID-19 Market Dashboard*. [Www.unicef.org](http://www.unicef.org/supply/covid-19-market-dashboard). <https://www.unicef.org/supply/covid-19-market-dashboard>.
- UNICEF China. (2020). *The role of Civil Society Organizations in preventing COVID-19 in Sierra Leone and China*. [Unicef.cn](http://www.unicef.cn/en/stories/role-civil-society-organizations-preventing-covid-19-sierra-leone-and-china). <https://www.unicef.cn/en/stories/role-civil-society-organizations-preventing-covid-19-sierra-leone-and-china>.
- Urdinez, F. (2021). *Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission*.
- Urdinez, F., Winters, M. (2021). *COVID-19 Diplomacy and Soft Power: Did Vaccine and Equipment Distribution Improve Perceptions of China in Latin America?* https://www.furdinez.com/uploads/2/2/5/6/22565746/working_paper_-_urdinez_winters_2021_oct.pdf.
- Vadell, J. (2021). *China's bilateral and minilateral relationship with Latin America and the Caribbean: the case of China–CELAC Forum*. *Area Development and Policy*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/23792949.2021.1974907>.
- Vadell, J. A. (2018). China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics. *Latin American Perspectives*, 46(2), 107–125. <https://doi.org/10.1177/0094582x18815511>.
- van der Westhuizen, J. (2024). *Huawei or the US way? Why Brazil and South Africa did not securitize 5G*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 67(2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202400216>.
- Venkatapuram, S. (2023). *A WHO fit for the 21st Century*. Retrieved February 15, 2025, from orfonline.org website: <https://www.orfonline.org/expert-speak/a-who-fit-for-the-21st-century-67926/>.
- Vivares, E. (2021). *Latin America: A Challenging Prospect for Regionalism*. *Regions and Cohesion*, 11(1), 126–139. <https://doi.org/10.3167/reco.2021.110107>.
- Wagner, C. E., Saad-Roy, C. M., Morris, S. E., Baker, R. E., Mina, M. J., Farrar, J., Holmes, E. C., Pybus, O. G., Graham, A. L., Emanuel, E. J., Levin, S. A., Metcalf, C. J. E., & Grenfell, B. T. (2021). *Vaccine nationalism and the dynamics and control of SARS-CoV-2*. *Science* (New York, N.Y.), 373(6562), eabj7364. <https://doi.org/10.1126/science.abj7364>.
- Wagner, J.-P. (2014). *The Effectiveness of Soft & Hard Power in Contemporary International Relations*. Retrieved from E-International Relations website: <https://www.e-ir.info/2014/05/14/the-effectiveness-of-soft-hard-power-in-contemporary-international-relations/>.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.
- Wheaton S. (2020). *Il vaccino cinese sarebbe un "bene pubblico globale", afferma Xi*. Arlington: Politico.

Wilson, E. J. (2008). *Hard Power, Soft Power, Smart Power*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 616(1), 110–124. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/25097997>.

World Health Organization, Population based on various sources with major processing by Our World in Data. (2025). *Total confirmed COVID-19 deaths and cases per million people*. Retrieved March 15, 2025, from Our World in Data website: https://ourworldindata.org/grapher/total-covid-cases-deaths-per-million?tab=map&country=~OWID_WRL.

Wu, H. and K. Gelineau. 2021b. *China ships millions of COVID-19 vaccines to poor nations abroad; denies ‘vaccine diplomacy.’* CP 24, March 2. <https://www.cp24.com/news/world/2021/03/02/china-ships-millions-of-covid-19-vaccines-to-poor-nations-abroad-denies-vaccine-diplomacy/>.

Xinhuanet. “*Update-Xi Focus: Multilateralism Will Win Over Unilateralism: Xi*”, 10 November 2020, www.xinhuanet.com/english/2020-11/10/c_139506464.htm.

Xuetong, Y. (2019): *The Age of Uneasy Peace: Chinese Power in a Divided World*. Foreign Affairs January/February 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-12-11/age-uneasy-peace>.

Yang, H., & Arana Araya, I. (2022). The Latinized Dragon: China and Latin America in the Twenty-First Century. *Latin American Research Review*, 57(4), 972–982. <https://doi.org/10.1017/lar.2022.71>

Zeng, W., Ding, M., & Liu, H. (2023). China’s health silk road construction during the COVID-19 pandemic. *Global Public Health*, 18(1). <https://doi.org/10.1080/17441692.2023.2185799>.

Zhang, D., & Jamali, A. B. (2022). *China’s “weaponized” vaccine: Intertwining between international and domestic politics*. East Asia, 39(3). <https://doi.org/10.1007/s12140-021-09382-x>.

Zhang, W. (2022). *China: COVID-19 vaccine production figures 2022*. Statista. <https://www.statista.com/statistics/1306832/china-covid19-vaccine-production-figures/>.

Zhao, K. (2017). *China’s Public Diplomacy for International Public Goods*. *Politics & Policy*, 45(5), 706–732. <https://doi.org/10.1111/polp.12223>.

Zhao, K. (2019). *The China model of public diplomacy and its future*. In *Debating public diplomacy*, pp. 169–181. Leiden: Brill Nijhoff.

Zhao, S. (2021). *Rhetoric and reality of China’s Global Leadership in the context of COVID-19: Implications for the US-led world order and liberal globalization*. *Journal of Contemporary China* 30 (128): 233–248.

Zhou, Y., Liu, H. (2010): *China’s African Strategy: How to Cope with International Multilateral Cooperation*. Pacific Journal 18(7), pp. 31–39.

Zuppello, M. (2024). *Strategic Communication: How China Promotes and Communicates Its Political Agenda in Latin America*. In “China and Taiwan in Latin America and the Caribbean: History, Power Rivalry, and Regional Implications” (pp. 229-260). Springer Nature Switzerland.

Zürn, M. (2021). *The Crises of Legitimacy in Global Governance*.