

June 26, 1969 Letter from Mario Crema to Pietro Nenni

Citation:

“Letter from Mario Crema to Pietro Nenni,” June 26, 1969, History and Public Policy Program Digital Archive, Historical Archive of the Italian Foreign Ministry. Obtained by Enrico Fardella and translated by Joe Caliò.

<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116468>

Summary:

Crema outlines the current trends of Chinese foreign policy as Chinese mission leaders abroad gradually return and border tensions with the USSR arise.

Credits:

This document was made possible with support from the MacArthur Foundation and the Leon Levy Foundation.

Original Language:

Italian

Contents:

- English Translation
- Scan of Original Document

Beijing, June 26, 1969

Dear Minister,

It is probably premature to outline a picture of Chinese foreign policy after the 9th Congress. Lin Biao's political report (unfortunately we do not have the texts of the speeches delivered by other government officials and in particular Zhou Enlai) offered a glimpse of what China's stance will be on the international scene in the near future.

As several observers have pointed out, Beijing's general foreign policy guidelines will not change, although, at least in formal terms, a greater flexibility can be expected compared with the intransigence of the past three years; however, it is still early to expect that China may return to pre-revolution positions: China's leaders are leaving the Cultural Revolution with greater self-confidence despite the sensational setbacks on the international scene, with greater boldness, and substantially, with the usual unwavering inflexibility.

In the West there are hopes that after this domestic upheaval Beijing will finally show a "sign of good will". However, our concept of good will is completely different from China's; we expect Beijing to renounce its intransigence and perceived superiority, that Beijing be willing to deal with the various international issues like any other country. As far as I know China, I believe that in the best of cases we will have to wait several decades for this to occur. China's communists will never change their mentality, they will never cede to any other positions of principle. They will continue to conceive international relations not so much in terms of law but rather of equity. For instance, no one doubts that Taiwan is Chinese, but it is inconceivable for us that Beijing does not intend to consider any possible compromise, albeit temporary and with the longer-term goal of the island's return to its homeland.

In terms of equity, for Beijing, Taiwan is China and so the issue is closed; discussing this would mean challenging the principle of equity; the international problems linked to the island are simply ignored or considered an act of hostility or interference in Chinese domestic affairs.

Only a serious effort by the Chinese to pursue its return into the international community more actively should be considered a sign of "good will". There has been talk of this return for over a year now, namely since the Cultural Revolution started its downward path. It is likely now, with the return of many ambassadors to the various embassies, that something more concrete can be expected. However, this return will proceed more slowly for two reasons. In terms of domestic policy, the work to rebuild the party and public administration is far from over. If the party, at least on paper, has been rebuilt, it does not mean that it will work as Mao Zedong and his companions expect. The very delay in summoning the People's Congress - which according to rumors, was supposed to follow the Party's - seems to be proof that the leadership still has many serious problems to tackle. Put otherwise, the majority of attention continues to be focused above all on domestic affairs.

In terms of foreign policy, Beijing must tear down then its barrier of diffidence, suspicion and hostility that three years of Cultural Revolution have built around China; this will take a long time.

Some events have characterized Chinese foreign policy in recent weeks; please allow me to examine here two of the most relevant aspects.

1. Gradual return of Chinese mission leaders abroad. This is probably one of the first signs of normalization of Chinese diplomatic activities. The most noteworthy thing is that these are career diplomats and not politicians. They are officials who, after more than two years, are returning to their old positions and officials who have received new assignments. There has been no news of any of them for over two years, namely from when they were called back home.

The first to leave were Geng Biao to Tirana and Huang Zhen to Paris, both career diplomats, but

also Central Committee members. There is little to say about the former; Beijing's move was clearly more propagandistic than political; it was a way of underscoring the importance that Beijing continues to attach to Albania, virtually its only ally. The reasons why it was deemed expedient to cover Paris before elsewhere are more interesting. Firstly, there is the fact that the talks on Vietnam are being held in Paris. This is an issue of vital importance to China, though ignored for some time now by the local press. Zhou Enlai's message on the occasion of the recent recognition of the provisional South Vietnamese government reveals the possibility of Beijing accepting a solution other than a complete victory of the Liberation Front. The decision of the U.S. to withdraw some troops from the region, despite the distortions of the local press and propaganda, must have given rise to a sense of satisfaction or relief. At the time of the U.S. escalation, Beijing really believed in the possibility of a U.S. invasion, as it now believes in the possibility of an attack in the North. For some time now, this U.S. threat is no longer spoken of, a sign of decreased concern in the South.

Some Asian diplomats in Beijing have linked Huang Zhen's return to Paris with talks that are allegedly underway between the Italian embassy and the Chinese embassy to possibly establish diplomatic relations. Huang Zhen is said to have left with these instructions.

The French embassy did not hide their sense of satisfaction not only at the assignment of one of the first Chinese ambassadors to Paris, but also at the courtesies that have been reserved for the new French ambassador on his arrival in China. Moreover, the departure of the plane from Shanghai to Beijing was delayed two hours to allow the new French ambassador, who was waiting for his connecting flight to the Chinese capital, to have a long conversation with Huang Zhen who was leaving for Paris. During talks between Manac'h and Tung Piwu (who still receives the credentials of the new ambassadors since the Liu Shaoqi's successor has not yet been elected) almost all the problems concerning the two countries were touched upon and the Chinese expressed, once again, their widely known points of view on the international situation.

However, there is another and more general meaning that can be attributed to Hang Chen's return. Beijing seems to consider Paris as one of the centers of the so-called "intermediate group". France's policy of independence towards the United States on the one hand and the Soviet Union on the other seems to have drawn China's interest in its approach towards the countries of Western and Eastern Europe. Now China's two main enemies are the United States and Russia, and conciliation with either one of them is now considered impossible: the United States would have to abandon Taiwan completely and end its "invasion" in Southeast Asia and in Japan and so, as already mentioned, cooperation based on the five principles of peaceful coexistence would be possible. As for the Soviet Union, the chance of conciliation seems to be even more remote: first, there is Soviet domestic policy, which is moving in the exact opposite direction of China's; Moscow would also need to entirely abandon its foreign policy, which, since Stalin's death, has been increasingly distancing itself from China's. In this case as well, there are definitely reasons for divergence without speaking, of course, of the delicate border problems that have recently worsened. Obviously, the Chinese would give very little in exchange for any concession that Moscow or Washington would be willing to make. In these conditions, the Chinese objective is to increasingly broaden the rift between the countries of Western Europe and the United States, on one side, and those of Eastern Europe and the Soviet Union on the other. The Chinese stance towards individual European countries will depend on the degree of friendship with one of the two aforementioned superpowers.

2- Border tensions with the Soviet Union

The other piece of news of recent weeks regards the repeated border incidents with the Soviet Union and the mutual accusations launched.

The new fact does not actually regard the incidents; both sides have revealed to us that these incidents have been occurring for years along the entire border. It is very likely that the recent of these, including the one on the island of Damanski or Zhenbao, are no more serious than those that

have occurred in the past and of which we know nothing. The only novelty here is the fact that both parties want to exploit these events politically. If related to the Moscow Conference, it must be acknowledged that the Chinese have won the first round - the evidence of China's aggression, or alleged aggression, was not enough to join together the communist parties in condemning Beijing, as urged by Moscow. If instead the objectives of these campaigns of accusations are broader, the Russians have probably scored a point in their favor: the Chinese, despite everything, have not succeeded in completely convincing world public opinion of the Soviet Union's aggression and imperialist policy. At any rate, I believe I can rule out – at least with regard to China – that the incidents were exploited only in the light of domestic policy objectives. After the obvious indignation following the Zhenbao incident, the issue – although still widely covered in the press almost every day – has not led to the same reactions among the masses, which are concerned about other domestic issues. The Chinese pointed out that tsarist Russia had occupied over a million square kilometers of Chinese territory through the inequitable treaties of the previous century, but that it was willing to “settle” the borders based on those very treaties. It is deemed that Beijing is not claiming territories occupied by Russia centuries before, but is actually aiming at border changes to its benefit, of course. As genuine as it may be, China's “good will” is proof of Beijing's ability to threaten, launch insults and accusations, but nothing more. In military terms, it is absolutely unprepared to face any war whatsoever outside its borders and it is perfectly aware of this weakness.

My Russian colleagues have told me that, rather than seeking immediate and limited territorial advantages, Beijing actually aims to falsely create and fuel a dispute, which in the future could justify a more serious threat. I believe that probably at the moment neither of the two parties is interested in reaching an agreement on an issue which in actual fact is not of vital importance. Both Beijing and Moscow have a potential weapon for mutual attack and accusation, and undoubtedly they will put this to use in the future.

Please accept, Mr. Minister, my most sincere regards.

Mario Crema

[signature]

H.E.

Pietro Nenni

Minister of Foreign Affairs

ROME

Cina

Pechino 26- 6- 1969

*Primo ciclo dopo
il nuovo congresso*

Signor Ministro,

E' probabilmente prematuro fare un quadro della politica estera cinese dopo il Nono Congresso. Il rapporto politico di Lin Piao (purtroppo non ci e' dato di conoscere i testi dei discorsi pronunciati dagli altri uomini di stato, in particolar modo , Chou Enlai) ha lasciato intravedere quello che sara' l'atteggiamento in campo internazionale della Cina nel prossimo futuro.

Come e' stato fatto notare da diversi osservatori, le grandi direttive della politica estera di Pechino non muteranno, ci si attende pero', almeno dal punto di vista formale, una maggiore duttilita' in relazione all'intransigenza di questi ultimi tre anni; e' tutta via ancora presto attendersi che la Cina ritorni sulle posizioni prerivoluzione: i capi cinesi escono dalla Rivoluzione Culturale con una maggiore fiducia in se stessi, nonostante i clamorosi rovesci in campo internazionale, con una maggiore baldanza e , dal punto di vista sostanziale, con la solita incorreggibile intransigenza.

In Occidente ci si augura che Pechino dopo questo travaglio in-

S.E.

Pietro Nenni

Ministro degli Affari Esteri

R O M A

terno possa finalmente dare una "prova di buona volonta'". Ma il nostro concetto di buona volonta' e' completamente diverso da quello cinese; noi infatti attendiamo da Pechino una rinuncia all' imtransigenza e al senso di superiorita', attendiamo che Pechino sia disposta a trattare i vari problemi internazionali come qualsiasi altro paese. Per quel poco di Cina che conosco credo di poter dire che dovremo attendere ancora parecchi decenni nella piu' ottimistica delle previsioni. I comunisti cinesi non cambieranno mai la loro mentalita', non recederanno mai da alcune delle loro posizioni di principio. Essi continueranno a concepire i rapporti internazionali non tanto sul diritto quanto sulla equita'. Che Formosa ad esempio sia cinese nessuno lo mette in dubbio, ma e' inconcepibile per noi che Pechino non voglia prendere in considerazione alcuna possibilita' di compromesso, anche se provvisorio e con l'obiettivo a piu' lunga scadenza del ritorno dell'isola alla madrepatria.

Dal punto di vista dell'equita', per Pechino Formosa e' Cina e con cio' il problema e' chiuso; parlarne sarebbe mettere in dubbio quel principio di equita' ed i problemi internazionali connessi con l'isola sono semplicemente ignorati o considerati come un atto di ostilita' o interferenza negli affari interni cinesi.

Una prova di "buona volonta'" dobbiamo forse solo considerarla nel tentativo serio dei cinesi di reinserirsi piu' attivamente nella comunita' internazionale. Di questo reinserimento se ne parlava gia' da oltre un anno, praticamente dal momento nel quale la Rivoluzione Culturale ha cominciato la curva discendente. Ma solo ora forse col

ritorno di molti ambasciatori nelle varie sedi c'e' da aspettarsi qualche cosa di piu' concreto. Questo reinserimento tuttavia procedera' piuttosto lentamente e questo per due motivi. Dal punto di vista interno l'opera di ricostruzione del partito e della pubblica amministrazione e' lungi dall'essere completata. Se il partito, almeno sulla carta, e' stato ricostruito non significa che esso funzionera' come Mao Tzetung e compagni si attendono. Lo stesso ritardo nella convocazione del Congresso del Popolo, che secondo le voci correnti avrebbe dovuto seguire immediatamente quello del Partito, sembrerebbe dimostrare che la stessa classe dirigente ha ancora molti gravi problemi da affrontare. In altre parole tutta la attenzione continua ad essere accentrata ancora e soprattutto sulla politica interna.

Dal punto di vista esterno, Pechino deve poi rompere la barriera di diffidenza, sospetto ed ostilita' che tre anni di Rivoluzione Culturale sono riusciti a creare attorno alla Cina e per questo ci vorra' ancora molto tempo.

Alcuni avvenimenti hanno caratterizzato la politica estera cinese in queste ultime settimane e mi permetto di esaminarne qui di seguito due aspetti fra i piu' salienti.

I- Rientro graduale in sede dei capi missione cinesi all'estero. E' questo forse uno dei primi segni della normalizzazione della attivita' diplomatica cinese. La cosa piu' interessante da notare e' che si tratta di diplomatici di carriera e non di uomini politici. Sono funzionari che dopo oltre due anni rientrano nella vecchia sede o funzionari che hanno ottenuto una nuova destinazione. Di tutti

costoro da oltre due anni, cioè dal momento del richiamo in patria, non si era più saputo nulla.

I primi a partire sono stati Keng Piao a Tirana e Huang Chen a Parigi, ambedue diplomatici di carriera, ma nello stesso tempo membri del Comitato Centrale. Per il primo vi è poco da dire; il gesto di Pechino è stato evidentemente più propagandistico che politico, si è voluto mettere in risalto l'importanza che Pechino continua a dare all'Albania, praticamente l'unico alleato di cui disponga. Più interessanti sono invece i motivi per i quali si è creduto opportuno di coprire Parigi prima di qualsiasi sede. Vi è innanzi tutto il fatto che a Parigi si stanno svolgendo i negoziati per il Vietnam. È questo un problema di vitale importanza per la Cina, anche se praticamente da tempo ignorato dalla stampa locale. Il messaggio di Chou Enlai in occasione del recente riconoscimento del governo Provvisorio Sudvietnamita lascia trasparire la possibilità che Pechino accetti una soluzione diversa dalla vittoria completa del Fronte di Liberazione. La determinazione americana di ritirare alcuni contingenti di truppe dalla zona, nonostante le deformazioni della stampa e della propaganda locale, non può non aver provocato un senso di soddisfazione o di sollievo. All'epoca dell'escalation americana infatti Pechino credeva veramente nella possibilità di una invasione statunitense, proprio come crede ora nella possibilità di una aggressione nel Nord. Ora da tempo non si parla affatto di questa minaccia americana, un segno quindi di minor preoccupazione nel sud.

Alcuni diplomatici asiatici a Pechino hanno voluto collegare il

ritorno di Huang Chen a Parigi con i contatti che sarebbero in corso fra l'ambasciata italiana e quella cinese per un eventuale allacciamento di rapporti diplomatici. Huang Chen sarebbe partito con nuove istruzioni.

Questa Ambasciata di Francia non ha celato un senso di sode disfa~~zione~~ non soltanto per l'invio a Parigi di uno dei prim~~ari~~ ambasciatori cinesi quanto anche per le cortesie che sono state ri~~servate~~ al nuovo ambasciatore di Francia al suo arrivo in Cina. Tra l'altro e' stata fatta ritardare la partenza dell'aereo da Shanghai a Pechino di ben due ore per dare modo al nuovo ambasciatore di Francia, in attesa della coincidenza per la Capitale, di avere un lungo colloquio con Huang Chen in partenza per Parigi. Nel colloquio fra Manac'h e Tung Piwu, che ancora riceve le credenziali dei nuovi ambasciatori dato che il successore di Liu Shaochi non e' stato ancora eletto, sono stati toccati un po' tutti i problemi che riguardano i due paesi ed ancora una volta sono state espresse da parte cinese i noti punti di vista sulla situazione internazionale.

Vi e' tuttavia un altro e piu' generale significato che forse bisogna dare al rientro in sede di Huang Chen. Pechino sembra considerare Parigi uno dei centri della cosiddetta "fascia intermedia". La politica di indipendenza della Francia nei confronti degli Stati Uniti da una parte e della Unione Sovietica dall'altra sembra attirare l'interesse della Cina nella sua attitudine verso i paesi dell'Europa Occidentale e di quella Orientale. Ormai i due nemici principali della Cina sono gli Stati Uniti e la Russia, una conciliazione con uno di essi e' ormai considerata impossibile: gli Stati

@ € @

Uniti dovrebbero infatti abbandonare completamente Taiwan e cessare la loro "invasione" nel Sudest asiatico e in Giappone, ed allora, come e' stato detto, sarebbe possibile una collaborazione sulla base dei cinque principi della coesistenza pacifica. Con l'Unione Sovietica una conciliazione sembra essere ancora piu' remota: vi e' innanzi tutto la linea politica interna sovietica che si sta sviluppando in modo diametralmente opposto a quello cinese; Mosca dovrebbe inoltre praticamente abbandonare tutta la sua politica estera che, dalla morte di Stalin poi, si e' sempre di piu' allontanata da quella cinese ed, anche in questo caso, non mancherebbero certo motivi di contrasto, a parte naturalmente i delicati problemi di frontiera che recentemente si sono aggravati. Da parte cinese naturalmente ben poco si darebbe in cambio di una qualsiasi concessione che Mosca o Washington fossero disposte a fare. In queste condizioni l'obiettivo cinese e' quello di cercare di scavare un solco sempre piu' profondo fra i paesi dell'Europa Occidentale e gli Stati Uniti, da un lato, fra quelli dell'Europa Orientale e l'Unione Sovietica, dall'altro. Con ogni singolo paese europeo l'atteggiamento cinese sara' quindi in funzione del grado di amicizia di questo paese con una delle due superpotenze.

2- Tensione ai confini con l'Unione Sovietica.

L'altro fatto nuovo di queste ultime settimane e' costituito dal ripetersi degli incidenti di frontiera con l'Unione Sovietica e delle reciproche accuse.

Il fatto nuovo non e' costituito ^{in realtà} dagli incidenti, ambedue le

parti in causa ci hanno infatti rivelato che da anni tali incidenti si verificano un po' ovunque lungo l'immenso confine. E' molto probabile che quelli accaduti recentemente, compreso quello dell'isola Damanski o Chen Pao non siano piu' seri di quelli che si verificano in passato e di cui nulla sappiamo. L'elemento nuovo e' dato oggi solo dal fatto che ambedue le parti vogliono sfruttare politicamente al massimo questi avvenimenti. Se cio' e' stato messo in relazione alla Conferenza di Mosca bisogna riconoscere che i cinesi hanno vinto il primo round in quanto la dimostrazione della aggressivita' o presunta aggressivita' cinese non e' stata sufficiente a riunire i partiti comunisti in una condanna di Pechino come Mosca avrebbe voluto. Se viceversa gli obiettivi di queste campagne di accuse sono piu' vasti, sono forse i russi che debbono segnare un punto a loro vantaggio in quanti i cinesi, nonostante tutto, non sono riusciti a convincere completamente l'opinione pubblica mondiale dell'aggressivita' e della politica imperialista dell'Unione Sovietica. Ritengo comunque di dover escludere - almeno per quello che riguarda la Cina - che gli incidenti siano stati sfruttati solo in vista di obiettivi di politica interna. Dopo l'indignazione naturale che seguì l'incidente di Chen Pao la questione - anche se tenuta in caldo dalla stampa quasi ogni giorno - non ha piu' suscitato le stesse reazioni nelle masse preoccupate da altri problemi di politica interna. Da parte cinese si e' fatto presente che la Russia zarista si e' impossessata di oltre un milione di Km² di territorio cinese mediante i cosiddetti trattati ineguali del secolo scorso, ma

e' stata fatta presente la volonta' di "regolare" i confini sulla base di quegli stessi trattati. Si ritiene qui che Pechino non rivendichi quindi i territori occupati dalla Russia nei secoli scorsi, ma piuttosto miri in realta' ad alcune modifiche dei confini, naturalmente a tutto suo vantaggio. Questa "buona volonta'" cinese, per reale che sia, costituisce peraltro una prova che Pechino puo' minacciare, lanciare insulti ed accuse, ma nulla piu'. Essa e', dal punto di vista militare, assolutamente impreparata ad affrontare una qualsiasi guerra fuori dei propri confini, e di questa debolezza ne e' perfettamente conscia.

I colleghi sovietici mi hanno invece detto che Pechino, piu' che cercare immediati e limitati vantaggi territoriali, mira in realta' a creare e a mantenere artificiosamente in vita una disputa che in futuro potrebbe costituire una giustificazione per una piu' seria minaccia. Ritengo che probabilmente in questo momento nessuna delle due parti sia interessata a raggiungere un accordo su una questione che in realta' non e' di vitale importanza. Sia Pechino che Mosca hanno un'arma potenziale per attaccarsi ed accusarsi a vicenda e non vi e' dubbio che in futuro sapranno come usarla.

La prego di voler gradire, Signor Ministro, i miei piu' devoti ossequi.

Mario Grema
Mario Grema