

December 20, 1968

**Note from the Director General of Political Affairs,
Ministry of Foreign Affairs, 'Chinese Issue'**

Citation:

"Note from the Director General of Political Affairs, Ministry of Foreign Affairs, 'Chinese Issue'", December 20, 1968, Wilson Center Digital Archive, Historical Archive of the Italian Foreign Ministry. Obtained by Enrico Fardella and translated by Joe Caliò.
<https://wilson-center.drivingcreative.com/document/116466>

Summary:

The Italian Foreign Ministry reviews changes in Chinese foreign policy and approaches Italy ought to take towards normalization relations with China.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan
Translation - English



SEGRETO

Copia n. 1

Ministero degli Affari Esteri

IL DIRETTORE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

Roma, 20 dicembre 1968.

SEGRETOA P P U N T OQuestione cinese

1. Si sono recentemente verificati nella situazione dell'Estremo Oriente e del Sud Est Asiatico alcuni fatti nuovi, che qui di seguito si elencano, i quali possono indurci ad un riesame della linea politica da noi finora seguita in tale settore, in particolare per quanto riguarda la Cina comunista:

- a) la decisione di Washington e di Hanoi di avviare un negoziato a Parigi per porre termine alla guerra nel Vietnam. Di fronte a questo fatto i dirigenti cinesi sembrano ora orientarsi verso l'inevitabilità di una soluzione negoziata e quindi verso ^{la} necessità di inserirvisi;
- b) l'apertura fatta dal Governo di Pekino nei confronti di Washington per una ripresa delle conversazioni dirette a Varsavia. Tale apertura è stata caratterizzata dall'iniziativa cinese di parlare anche di "coesistenza";
- c) la fine della rivoluzione culturale decisa da Mao Tse Tung per frenare gli eccessi che avevano sensibilmente nociuto tanto al prestigio internazionale della Cina, quanto alla sua situazione economica;
- d) le ripercussioni avutesi in Cina dagli eventi di Praga e soprattutto dall'enunciazione della nuova dottrina sul diritto all'intervento dell'URSS nei Paesi socialisti;

SEGRETO

*Ministero degli Affari Esteri*

SEGRETO

2.

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

e) un più diretto interesse di Pechino, in relazione al la predetta "dottrina" ed all'aumentata tensione con l'URSS, per l'Albania e per la situazione in Mediterraneo.

2. Dall'insieme di questi fatti si può dedurre, fra l'altro, che la politica estera della Repubblica Popolare Cinese vada evolvendo verso posizioni meno rigide e di minore chiusura nei confronti del mondo occidentale. Gli attacchi della propaganda comunista cinese si sono infatti andati attenuando nei confronti dell'Occidente per dirigersi maggiormente all'URSS. Si potrebbe dire che Pechino tema una convergenza di interessi sovietico-americani e paventi di dovere quindi fare le spese di una spartizione del mondo in zone di influenza tra le due super-Potenze.

3. Se, dai fatti sopra elencati - e dalla conferma che essi potranno trovare nei prossimi mesi - si vogliono trarre delle conseguenze per quanto riguarda la nostra azione, in particolare nei confronti della Cina Popolare, occorrerà anzi tutto ricordare che la posizione italiana per quanto riguarda Pechino è stata caratterizzata in questi ultimi anni, per quel che concerne il riconoscimento e lo stabilimento di relazioni diplomatiche, in primo luogo dalla dichiarazione fatta nel 1964 dall'allora Ministro degli Affari Esteri, Onorevole Saragat, secondo la quale il riconoscimento di Pechino non è una questione di "se" ma di "quando"; in secondo luogo, per quanto si riferisce al seggio cinese all'ONU, dalle nostre ripetute iniziative per la costituzione di un comitato di studio.

SEGRETO

./.



SEGRETO

Ministero degli Affari Esteri

IL DIRETTORE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

3.

Non essendo stato possibile, per un insieme di circostanze (aggressione all'India, complicazioni nel Sud Est Asiatico, ecc.) affrontare sinora il primo problema, si è cercato di far fare dei progressi al secondo attraverso le nostre ripetute iniziative.

Anche esse si sono urtate in grosse difficoltà che, allo stato attuale, non appaiono sormontabili.

4. Il problema della normalizzazione dei rapporti bilaterali con la Cina presenta due aspetti:

- a) riconoscimento della Cina popolare;
- b) stabilimento di rapporti diplomatici con Pechino.

Questo problema è stato affrontato dai Paesi occidentali in tempi e con metodi differenti. Alcuni Stati, come l'Inghilterra, la Danimarca e l'Olanda hanno subito riconosciuto il Governo di Mao al momento dell'occupazione di Nanchino. Questa decisione non ha portato all'immediato stabilimento di rapporti diplomatici, ma ad un lungo periodo di umiliante anticamera. Soltanto più tardi il Governo cinese si decise ad accettare lo scambio di ambasciatori (ad eccezione che con l'Inghilterra la quale, avendo voluto mantenere - come mantiene - il suo Consolato a Formosa, non ha mai potuto accreditare un Ambasciatore a Pechino e deve limitarsi a tenere colà un suo Incaricato d'Affari).

SEGRETO

./.



Ministero degli Affari Esteri

IL DIRETTORE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

SEGRETO

4.

*La presa
di posto
in toto*

Una differente procedura è quella seguita dalla Francia. Parigi, come l'Italia e la maggioranza dei Governi occidentali, al momento della vittoria di Mao aveva ritirato i suoi Rappresentanti dalla Cina e continuava a riconoscere il Governo di Formosa. Soltanto verso l'estate del 1962 il Generale De Gaulle mandò a Pekino una missione esplorativa, qualificata come "culturale", guidata da Edgar Faure. Con questa copertura e attraverso una trattativa segreta si stabilirono le condizioni in base alle quali la Francia avrebbe al tempo stesso riconosciuto il Governo di Pekino e stabilito relazioni diplomatiche con la Cina.

Mao Tse Tung non pretese - come aveva sempre fatto in precedenza - che la Francia rompesse con Formosa, almeno a stare a quanto ci fu ufficialmente comunicato da parte francese. Gli americani, da parte loro, dissero di aver fatto opera di persuasione su Chiang Kai Scek per convincerlo a non rompere con Parigi. La rottura avvenne ugualmente, ma per iniziativa dei nazionalisti cinesi, quando il Governo francese estromise il Rappresentante di Taipei dall'immobile demaniale cinese di Parigi per riconsegnarlo ai Rappresentanti di Pechino.

*In tutto l'uni
movole occupate
del Rappresentante
1- Formosa con
2- denunciabile*

5. Tenuto conto di quanto precede, ove il Governo decidesse di considerare la possibilità di normalizzare la nostra posizione con la Repubblica Popolare Cinese, semberebbe consigliabile seguire il metodo adottato dai francesi. Ciò presuppone che il riconoscimento sia

SEGRETO

./.



Ministero degli Affari Esteri

IL DIRETTORE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

SEGRETO

5.

effettuato contemporaneamente con lo stabilimento di relazioni diplomatiche e che quindi il negoziato, a tal fine necessario, si svolga nella massima segretezza. Del resto, analoga procedura sembra sia seguita attualmente anche da parte canadese.

Si dovrebbe in tal caso affidare ad una personalità italiana di provata capacità e riservatezza il compito di recarsi a Pekino in missione commerciale o culturale "non ufficiale" per sondare con estrema prudenza e a "titolo personale" il pensiero dei massimi dirigenti cinesi in merito al problema del riconoscimento e dello stabilimento di rapporti diplomatici. Il nostro inviato non dovrebbe in alcun caso sbilanciarsi sulle concrete intenzioni del Governo italiano: né esse dovrebbero essere in alcun modo pubblicizzate.

Giova ricordare che analoga procedura venne sperimentata con successo con la visita effettuata in Cina dal Senatore Vittorelli nel 1964 e che servì a catalizzare i contatti già in corso da diversi mesi al Cairo con quella Ambasciata della Repubblica Popolare Cinese per l'apertura a Roma e a Pekino di uffici commerciali non governativi.

Nel corso dei contatti a Pekino si dovrebbe fare in modo da indurre i dirigenti cinesi ad esprimere il desiderio che l'Italia riconosca la Cina. Da parte italiana ci si dovrebbe limitare esclusivamente ad assicurare che il desiderio cinese verrebbe fatto presente e opportunamente caldeggiato presso il Governo di Roma, purché il nostro riconoscimento fosse accompagnato dallo stabilimento di rapporti diplomatici.

SEGRETO

./.

Il visito canadese dovrebbe dare che un'ambasciata esteri. dovrebbe stabilire con i. Ami di. Am. molti. In Roma e Pekin.



Ministero degli Affari Esteri

IL DIRETTORE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

SEGRETO

6.

*Carde W
Vittorini?*

Detta missione, che dovrebbe essere estremamen
te ridotta numericamente, converrebbe fosse affiancata
possibilmente da un funzionario di questo Ministero, con
apparenti incarichi commerciali e culturali (che potrebbe
essere tratto anche dalla missione ICE a Pekino).

Crust

Assicurateci delle intenzioni delle Autorità ci-
nesi, si potrebbero iniziare trattative segrete sul piano
diplomatico da effettuare presso una delle Rappresentanze
cinesi in Europa. L'Ambasciata della Repubblica Popolare
Cinese a Berna, anche perché apparentemente competente a
seguire le questioni italiane, potrebbe essere ritenuta
la sede più indicata per i contatti. In questa fase soltan-
to si dovrebbe comunicare ai cinesi che si è orientati a
procedere al "desiderato" riconoscimento del loro Governo,
ma senza accettare condizioni diverse o più gravose di quel-
le che, a quanto sembra, sono state accolte da parte fran-
cese.

E' da prevedere che l'Ambasciata cinese si limi-
terebbe, in un primo momento, a riferire al proprio Gover-
no, il quale - ove non fosse interessato al riconoscimento
alle condizioni da noi prospettate - potrebbe non risponde-
re affatto o, secondo una prassi sovente adottata dai cine-
si, rispondere indirettamente, mediante la comunicazione
sulla stampa di Pekino di qualche articolo particolarmente
significativo.

In tal caso la questione dovrebbe da noi essere
completamente riesaminata e affrontata con nuovi sistemi.

SEGRETO

./.



Ministero degli Affari Esteri

IL DIRETTORE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

SEGRETO

7.

Ove i cinesi - come non è da escludere, se è corretta l'ipotesi che essi in questo momento sono particolarmente interessati a ristabilire e rafforzare i loro vincoli internazionali - si mostrassero invece ricettivi al nostro sondaggio, le trattative dovrebbero continuare fino all'accettazione da parte cinese di un "modus procedendi" per noi soddisfacente.

Allorché i contatti diplomatici ricevessero una prima risposta incoraggiante, sarebbe il momento di dare notizia delle nostre intenzioni agli americani, presentando loro gli aspetti positivi dell'iniziativa anche ai fini di un'azione generale di distensione, nonché allo scopo di fiancheggiare un ravvicinamento fra Washington e Pekino.

Si potrebbe al tempo stesso sollecitare un segreto appoggio americano presso il Governo di Formosa per evitare reazioni negative da parte di quest'ultimo. Un'azione in tal senso fu già fatta - come si è ricordato - da Washington su Taipei perché quest'ultima non rompesse le relazioni con la Francia.

In una fase immediatamente successiva dovrebbe essere considerata altresì l'ipotesi dell'invio di una missione a Formosa per informare quel Governo delle nostre intenzioni. Così fece la Francia nel 1963 allorché inviò a Taipei - dopo il viaggio di Faure a Pekino - il Generale Pletchkoff, amico personale tanto di Ciang quanto di De Gaulle.

Non
ve ved
le ne -
cento
Comunicazione
con l'Occidente nel 1963
di C. G. / a Roma

SEGRETO

1 dicembre 1963
di C. G. / a Roma



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

8/

SEGRETO

Lo sviluppo dei contatti, che da qualche tempo sembrano in corso fra il Canada e la Cina comunista per l'analogo scopo di giungere al riconoscimento della Cina popolare ed allo stabilimento dei rapporti diplomatici con essa, potrebbe fornire altresì utili indicazioni circa la procedura da seguire dopo il primo sondaggio da farsi a Pechino, (sondaggio che potrebbe essere previsto per una data ravvicinata, ma posteriore all'insediamento della nuova Amministrazione americana).

E' da tenere presente che il negoziato con i cinesi presenta particolari difficoltà perchè è prevedibile che da parte di Pechino si insista per condizionare la ripresa dei rapporti diplomatici con noi con il disconoscimento, da parte nostra, di Formosa; con la liquidazione dei nostri precedenti interessi in Cina; con la promessa di un nostro appoggio presso le Nazioni Unite; con il risarcimento di presunti danni da noi provocati alle navi cinesi durante il loro soggiorno in Italia; nonchè con la dichiarazione che riteniamo la Cina non responsabile dell'aggressione in Corea.

Da parte nostra si dovrebbe invece evitare che la ripresa dei rapporti con Pechino comportasse necessariamente il disconoscimento di Formosa (ciò per ovvie ragioni di principio, anche in relazione alla nostra politica di universalità alle Nazioni Unite) e si dovrebbe cercare di evitare ogni disconoscimento di nostre prece-

ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO

Formare un ente come Stati e se, un come fede di cui governo della Cina. Inutile chiedere a Pechino di rinunciare l'errore delle due Cini.

SEGRETO



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

9.

SEGRETO

denti azioni o prese di posizione, particolarmente in sede di Nazioni Unite. Si dovrebbe cercare, inoltre, nel salvaguardare i nostri interessi in Cina, di aprire la strada allo sviluppo di ulteriori vantaggiose relazioni economiche.

Non bisogna dimenticare infine che scopo del negoziato deve essere quello di normalizzare una situazione di carattere giuridico, evitando al tempo stesso di mettere in difficoltà i nostri rapporti con gli Stati Uniti e di modificare sostanzialmente i nostri rapporti coi maggiori stati dell'Asia Orientale (ad esempio il Giappone).

Lo sviluppo della nostra azione non può, quindi, non tener attento conto di tale aspetto del problema.

La trattativa ha possibilità di riuscire, quanto meno senza essere costretti ad accettare condizioni eccessivamente gravose, solo ove si tenga presente l'assoluta necessità di condurre tutto il negoziato nel massimo segreto. La stampa non dovrebbe dare comunicazione del viaggio a Pekino della personalità italiana prescelta, limitandosi ad una breve notizia solo se e quando l'informazione venisse data da fonte cinese, come appare difficilmente evitabile.

SEGRETO

Copy No. 1
SECRET

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
THE DIRECTOR GENERAL OF POLITICAL AFFAIRS
Rome, December 20, 1968

SECRET

NOTE

Chinese issue

1. The situation in the Far East and Southeast Asia has recently seen some new facts that are listed below and which can lead us to review the policy we have followed in this region especially with regard to Communist China:

a) Washington's and Hanoi's decision to start talks in Paris to put an end to the Vietnam War. In the light of this fact, Chinese leaders now seem to be bracing for an inevitable negotiated solution and hence for the need to have a say;

b) the opening of the Beijing government to Washington for the resumption of direct talks in Warsaw. This opening has been characterized by the Chinese initiative of discussing "coexistence";

c) the end of the Cultural Revolution ordered by Mao Zedong to rein in the excesses that had substantially tarnished China's international prestige and its economic situation;

d) the repercussions in China of the events in Prague and above all the formulation of the new doctrine on the USSR's right to intervene in socialist countries;

e) a more direct involvement of Beijing as a result of said "doctrine" and the increased tensions with the USSR over Albania and the situation in the Mediterranean.

2. All these facts lead us to deduce, among other things, that the foreign policy of the People's Republic of China is evolving towards a less rigorous and more open stance towards the Western world. The attacks made by Chinese communist propaganda have shifted gradually away from the West towards the USSR. It could actually be said that Beijing fears a convergence of Soviet and American interests to the detriment of China, with the two superpowers splitting the world into spheres of influence.

3. In order to take account of the consequences of the facts listed above - and of whether these will be confirmed in coming months - in our policy, especially towards the People's Republic, it should be borne in mind that Italy's stance with regard to Beijing's recognition and the establishment of diplomatic relations has been characterized in recent years first by the statement made in 1964 by Saragat, then Minister of Foreign Affairs, in which he refers to Beijing's recognition as not a question of "if" but rather of "when" and second by our repeated initiatives for the creation of a study committee dedicated to the issue of China's UN seat.

Since it has not been possible to tackle the first issue so far due to a series of circumstances (attack on India, complications in Southeast Asia, etc.), efforts have been made with regard to the other issue through our repeated initiatives. These too have met with significant difficulties which, at present, do not appear surmountable.

4. The problem of the normalization of bilateral relations with China has two aspects:

- a) recognition of the People's Republic;
- b) establishment of diplomatic relations with Beijing.

This problem has been addressed by Western countries at different times and with different methods. Some countries, such as Britain, Denmark and the Netherlands, immediately recognized Mao's government at the time of the occupation of Nanjing. This decision did not lead to the immediate establishment of diplomatic relations, but to a long and humiliating wait. Only later did the Chinese government decide to accept the exchange of ambassadors (except in Britain's case, which, having wanted to keep - as it does - its consulate in Taiwan, has never been able to obtain accreditation for an ambassador in Beijing and must limit itself to keeping there its charge d'affaires).

A different procedure was followed by France. Paris, like Italy and the majority of Western governments, withdrew its representatives from China at the time of Mao's victory and continued to recognize the government of Taiwan. Only around the summer of 1962 did General de Gaulle send an exploratory mission led by Edgar Faure to Beijing, defined as "cultural". Under this cover, and through secret negotiations, the conditions by which France would at the same time recognize the Beijing government and establish diplomatic relations with China were set.

Mao Zedong did not demand - as he had always done before - that France break with Formosa, at least according to what was officially announced by the French. The Americans, for their part, claimed to have persuaded Jiang Jieshi [Chiang Kai-shek] not to break with Paris. The break came nonetheless by the initiative of the Chinese Nationalists when the French government ousted Taipei's representative from the Chinese state-owned building in Paris to return it to Beijing's representatives.

5. In view of the foregoing, if the government decided to consider the possibility of normalizing our position with the People's Republic of China, it would seem advisable to follow the method adopted by the French. It requires recognition to occur simultaneously to the establishment of diplomatic relations and that negotiations to this end are carried out in utmost secrecy. Moreover, it seems that Canada is following a similar procedure.

A prominent Italian figure of proven ability and reserve should then be entrusted with the task of going to Beijing on an "unofficial" commercial or cultural mission to sound out, with extreme caution and "in a personal capacity", the opinions of China's senior leaders on the issue of recognition and the establishment of diplomatic relations. Our envoy should not under any circumstance give away the actual intentions of the Italian government nor should these be publicized in any way.

It should be borne in mind that a similar procedure was successfully attempted when Senator Vittorelli visited China in 1964; this served to catalyze contacts that had already been under way for several months in Cairo with the embassy of the People's Republic of China for the opening in Rome and Beijing of non-governmental offices.

While establishing contacts in Beijing, the Chinese leaders should be encouraged to express support for the recognition of China by Italy. The Italian side should solely limit itself to ensuring that China's desire be notified to and recommended with the government in Rome, provided our recognition is matched by the establishment of diplomatic relations.

This mission, which should have a very small number of delegates, should possibly be accompanied by an official of this Ministry (who may also be taken from the ICE mission to Beijing), with apparent cultural and commercial assignments.

Once we are sure of the intentions of the Chinese authorities, we can look to start secret diplomatic negotiations at one of the Chinese missions in Europe. The embassy of the People's Republic of China in Bern, which seems to be responsible for following Italian issues, could be considered the most appropriate venue for contacts. At this stage the Chinese should be informed that we are predisposed to proceeding with the "desired" recognition of their government, but without accepting different or more burdensome conditions than those apparently accepted by the French.

It is likely that the Chinese embassy will, at first, simply report to its government, which - if not interested in recognition according to the conditions that we propose - may not respond at all, or, according to a practice often adopted by Chinese, respond indirectly through Beijing's press in a particularly significant article.

In this case, we would have to review the entire issue and find new ways to address this question.

If the Chinese - as cannot be discounted, if the hypothesis of their current keen interest in re-establishing and strengthening international ties is correct - prove to be receptive to our proposals, negotiations should continue until acceptance by the Chinese of a manner of proceeding that is satisfactory to us.

If and when diplomatic contacts receive an encouraging initial response, it is time to declare our intentions to the Americans by presenting the positive aspects of a general relaxing of policy, and the purpose of preparing for a rapprochement between Washington and Beijing.

At the same time, secret U.S. support of the government of Taiwan could be called for to avoid negative reactions by the latter. A similar effort was already made - as already mentioned - by Washington with Taipei to urge it not to break relations with France.

In a following phase, the possibility of sending a mission to Taiwan should also be considered, with a view to informing the government of our intentions, as done by France in 1963 when it sent General Pletchkoff, a personal friend of Jiang and De Gaulle, to Taipei - after Faure's trip to Beijing.

The development of contacts between Canada and Communist China that seem to have been underway for some time - with the same purpose of achieving recognition of mainland China and establishing diplomatic relations - may also provide useful information regarding the procedure to be followed after initial discussions in Beijing (which could be scheduled shortly after but anyhow once the new U.S. administration takes office).

It should be noted that negotiations with the Chinese are particularly difficult; it is expected that Beijing will insist on the following as conditions of resuming diplomatic relations with us: that we withdraw recognition of Taiwan; that we liquidate our

previous interests in China; that we promise our support at the United Nations; that we compensate for alleged damage caused by us to Chinese ships during their stay in Italy; and that we make a statement declaring that we do not believe that China is responsible for the attack in Korea.

On our part, we should avoid that the resumption of relations with Beijing necessarily entail the denial of Taiwan (for obvious reasons of principle, as well as in relation to our policy of universality at the United Nations) and we should try to avoid any disavowal of our previous actions or stances, particularly at the United Nations.

We should also try to safeguard our interests in China, opening the way for the development of more favorable economic relations.

Finally, we must not forget that the purpose of the negotiation should be to normalize the legal situation, while avoiding undermining our relations with the United States and substantially altering our relations with the major countries of the Far East (e.g., Japan).

The progression of our action must, therefore, take into due account this aspect of the problem.

Negotiations have a chance to succeed, at least without obligation to accept excessively burdensome conditions, only if one keeps in mind the absolute necessity to conduct all negotiations in the greatest secrecy. The press should not report on the trip to Beijing to be made by the Italian personality chosen, providing merely a brief account of this only if and when information is given by a Chinese source, making it difficult to avoid this issue.

SECRET