

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Cina e Indo-Pacifico

Gennaio 2023

n. 1

Focus

AUTORI

Al presente *Focus*, curato da Filippo Fasulo, Co-Head dell'Osservatorio Geoeconomia dell'ISPI, hanno contribuito:

Alessia A. Amighini (Università degli Studi del Piemonte Orientale e ISPI) - Approfondimento

Matteo Dian (Università di Bologna) – Capitolo 2.4

Filippo Fasulo (ISPI) – Capitolo 1.1 e 3.1*

Francesca Frassinetti (Università di Bologna e ISPI) – Capitolo 2.1 e 3.1

Flavia Lucenti (Università di Bologna) – Capitolo 2.3

Roberto Italia (ISPI) – BOX Approfondimento

Diego Maiorano (Università di Napoli, L'Orientale e National University of Singapore) – Capitolo 3.3

Alice Politi (King's College London) – Capitolo 2.2

Giulia Sciorati (Università degli Studi di Trento e ISPI) – Capitolo 2.3

Marco Zappa (Università Ca' Foscari, Venezia) – Capitolo 3.2

Mappe e infografiche di Guido Alberto Casanova (ISPI) e Daniele Moscioni (ISPI).

**Si ringrazia Paola Morselli per l'attività di supporto al coordinamento del presente Focus*

Focus Cina e Indo-Pacifico

n. 1 - gennaio 2023

EXECUTIVE SUMMARY	5
EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)	7
1. CINA - QUADRO POLITICO	9
1.1 LA CINA DI XI JINPING DOPO IL XX CONGRESSO DEL PCC: NUOVI ATTORI E PROSPETTIVE POLITICHE	9
2 ANALISI DELLO STATO E DELLE PROSPETTIVE EVOLUTIVE DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLA CINA	17
2.1 STATI UNITI E CINA: L'ADOZIONE DI MISURE DI CONTROLLO DI EXPORT DI SEMICONDUTTORI E LA NUOVA <i>NATIONAL SECURITY STRATEGY</i> DELL'AMMINISTRAZIONE BIDEN-HARRIS	17
2.2 RELAZIONI UE-CINA: LA VISITA DI SCHOLZ E LE IMPLICAZIONI PER I DOSSIER APERTI (CAI, MISURE ANTI-COERCIZIONE E INVESTIMENTI BILATERALI)	23
2.3 QUALE "ALLEANZA"? LE RELAZIONI SINO-RUSSE E LA GUERRA IN UCRAINA	31
2.4 G20: LA POSIZIONE CINESE E I PROPOSITI DI RIFORMA DELL'ORDINE INTERNAZIONALE ANCHE ALLA LUCE DEI SUMMIT BRICS E SCO	37
3 ANALISI DELLE DINAMICHE GEOPOLITICHE ORIGINATE NEL QUADRANTE INDO- PACIFICO CHE NON SIANO RICONDUCIBILI A UN IMPULSO CINESE	43
3.1 NUOVI ACCORDI REGIONALI: STATO DELL'ARTE SU INDO PACIFIC ECONOMIC FRAMEWORK E LE NUOVE INIZIATIVE DEL 2022	43
3.2 GIAPPONE: POSIZIONAMENTO IN POLITICA ESTERA DOPO IL PRIMO ANNO DI KISHIDA	49
3.3 NEW DELHI AL CENTRO DELLE ALLEANZE INTERNAZIONALI TRA BRICS SUMMIT E INDO-PACIFICO	55
APPROFONDIMENTO	63
IL SISTEMA FINANZIARIO CINESE: SVILUPPI RECENTI E IMPLICAZIONI INTERNAZIONALI	63
CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI INTERNAZIONALI.....	75

EXECUTIVE SUMMARY

Nell'ottobre 2022 si è tenuto il XX Congresso Nazionale del partito comunista cinese, che ha sancito un inedito terzo mandato come Segretario generale del Partito comunista cinese per Xi Jinping. Sulla scia dell'accentramento del potere decisionale nelle mani del presidente, questa ulteriore consacrazione dovrebbe garantire al leader cinese una piena capacità di indirizzo politico. Alla luce della congiuntura, Xi dovrà affrontare diverse sfide rappresentate, sul piano interno, soprattutto dalla ripresa economica cinese dopo l'abolizione della politica zero covid e, sul piano internazionale, dalla competizione tra grandi potenze. Sul piano economico, inoltre, rappresentano una sfida strutturale tanto la riforma del sistema finanziario quanto l'internazionalizzazione del renminbi.

Nel dettaglio, i rapporti con gli Stati Uniti, l'Unione europea e la Russia sono di particolare rilievo per quanto riguarda il quadro internazionale, soprattutto in conseguenza della guerra in Ucraina. Gli Stati Uniti e l'Unione europea sono tra gli attori che negli ultimi anni tentano di ridurre la propria dipendenza dalla Cina. La competizione tra Cina e Stati Uniti si sta manifestando nella forma del confronto sulla tecnologia, in particolar modo nel settore dei semiconduttori. Entrambi i paesi hanno messo in atto strategie per incrementare la propria produzione interna di chip e di recente gli Usa ne hanno proibito l'esportazione verso la Cina per ragioni di carattere strategico. Le relazioni tra Pechino e Bruxelles sono invece più sfaccettate. Nei primi anni Duemila la Cina era guardata con ottimismo – soprattutto per le possibilità economiche che il suo vasto mercato poteva offrire alle aziende europee – ma dal 2019 il gigante asiatico è stato ufficialmente identificato dall'Unione europea anche come un “rivale sistemico” e non più esclusivamente come un partner commerciale. Nonostante ciò, i paesi membri sembrano restii ad adottare un atteggiamento così netto come quello statunitense, per il timore di eccessive ripercussioni economiche derivanti da un peggioramento dei rapporti con Pechino. È questo il dibattito che ha accompagnato la visita del Cancelliere tedesco Scholz nella capitale cinese lo scorso novembre.

Il rapporto della Cina con la Russia è fortemente condizionato da una critica condivisa all'ordine internazionale esistente, accusato di essere eccessivamente legato agli Stati Uniti. Da parte di Pechino, è in corso infatti una azione di riconcettualizzazione dell'ordine internazionale che abbia una solida componente cinese con il rilancio e il rafforzamento di istituzioni multilaterali quali la *Shanghai Cooperation Organisation* e il Brics Summit, oltre allo sviluppo di nuove iniziative nell'ambito dello sviluppo e della sicurezza. In questo contesto di critica dell'ordine esistente, la Cina trova un alleato nella Russia di Vladimir Putin: entrambe hanno bisogno del sostegno dell'altra in chiave antiamericana e di opposizione al sistema internazionale corrente, percepito come ostile ai paesi con valori differenti da quelli occidentali. Tuttavia, Pechino non condivide pienamente l'azione russa in Ucraina, perché in violazione di alcuni principi fondamentali per la politica estera cinese quale il rispetto della sovranità. Pertanto, la Cina si è per ora astenuta dal fornire un pieno supporto per non incorrere in una condanna internazionale.

Le rinnovate ambizioni internazionali cinesi sono alla base della nascita e dello sviluppo del concetto di Indo-Pacifico, che sta evolvendo nella forma di alleanze internazionali formalmente istituzionalizzate in campo militare ed economico. Su questo sfondo si strutturano le politiche estere di India e Giappone che hanno promosso e/o aderito a tali iniziative finalizzate a contenere la Cina.

In questo contesto, il rapporto tra l'Italia e la Cina risulta condizionato dalle evoluzioni della politica cinese e da come Pechino affronta le sfide economiche oltre che da un quadro internazionale instabile. Tuttavia, pur in un quadro di crescenti tensioni internazionali l'interscambio commerciale tra i due paesi risulta in crescita.

EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)

The 20th National Congress of the Chinese Communist Party was held in October of 2022 and saw Xi Jinping appointed General Secretary of the Communist Party for an unprecedented third term. In line with the process of power centralization in the hands of the president, this enshrinement is expected to give the Chinese leader the ability to shape political decisions in the country unopposed. Still, Xi will face several challenges both domestically, such as China's economic recovery efforts after the removal of 'zero covid' regulations, and internationally, by competing with other major powers. Economically, moreover, both the financial reforms and the internationalization of the renminbi create structural challenges for the President.

Relations with the United States, the European Union and Russia are crucial for China's international dimension, especially in the aftermath of the war in Ukraine. The United States and the European Union are among those who, in recent years, are attempting to reduce their dependence on China. Competition between China and the United States is shaping up to become a confrontation primarily over technology, especially in the semiconductor sector. Both countries have undertaken initiatives to increase their domestic production of chips, and the US has recently banned certain semiconductor exports to China for strategic purposes. Relations between Beijing and Brussels are more complex. In the early 2000s, China was looked upon with favor due to the economic opportunities its vast market could offer European companies. However, since 2019, the Asian giant has officially been identified by the European Union as a "systemic rival" rather than solely as a trading partner. Despite this, members of the Union seem reluctant to adopt a clear-cut stance on China, like the U.S. did, fearing excessive economic repercussions from worsening relations with Beijing. This was the main issue during German Chancellor Scholz's visit to the Chinese capital last November.

China's relationship with Russia is influenced by a common criticism of the existing international order, which is deemed as too US-centric. In response, Beijing has attempted to reshape the international order with a strong Chinese presence. It has done this by revitalizing and strengthening multilateral institutions such as the *Shanghai Cooperation Organization* and the *Brics Summit*, as well as developing new initiatives in the areas of development and security. China has found an ally in Vladimir Putin's Russia in its quest to redesign the world stage. Both require each other's support in order to challenge the United States primacy in the present international system, which is viewed as antagonistic to nations with values other than those of the West. However, Beijing does not fully agree with the Russian actions in Ukraine because it is in violation of some fundamental principles of Chinese foreign policy, such as the respect of another country's sovereignty. Therefore, China has so far refrained from providing full support to Russia in order to avoid international condemnation.

China's renewed international ambitions underlie the emergence and development of the Indo-Pacific notion, which is evolving into a formally institutionalized net of international military and economic alliances. Against this backdrop, there are the foreign policies of India and Japan, which have promoted and/or joined initiatives aimed at containing China.

Thus, the relationship between Italy and China appears to be influenced by changes in Chinese politics and by how Beijing deals with economic challenges along with an unstable international situation. However, despite international tensions on the rise, trade between the two countries appears to be growing.

1. CINA - QUADRO POLITICO

1.1 La Cina di Xi Jinping dopo il XX Congresso del Pcc: nuovi attori e prospettive politiche

Filippo Fasulo

Il Congresso

Dal 16 al 22 ottobre 2022 si è tenuto il XX Congresso del Pcc. L'esito principale del Congresso è stata la nomina di Xi Jinping a Segretario Generale per un terzo mandato quinquennale, un fatto del tutto inedito.¹

I Congressi del Pcc sono il momento più rilevante dell'agenda politica del Partito comunista cinese (Pcc) perché in quella occasione vengono rinnovati i componenti dell'organo esecutivo del Pcc, ovvero il Comitato centrale, e dei suoi organi ristretti: il Politburo e il suo Comitato permanente con al vertice il segretario generale. Xi Jinping, secondo una convenzione in vigore dagli anni Novanta e che ha riguardato anche i predecessori Jiang Zemin e Hu Jintao, in quanto leader nazionale ricopre gli incarichi di segretario generale del Pcc, presidente della Repubblica popolare cinese (Rpc) e presidente della Commissione militare centrale, ovvero, rispettivamente di “capo” del partito, dello stato e dell'esercito. Nel Congresso dello scorso ottobre sono state rinnovate le cariche alla guida del partito e dell'esercito, mentre il ciclo di successione al potere verrà completato a partire dalla prima settimana di marzo del 2023 quando, da tradizione, si riuniranno in seduta plenaria il parlamento cinese (Assemblea nazionale del popolo) e un altro organo assembleare di natura consultiva (Conferenza politica consultiva del popolo cinese). In quella circostanza – che prende il nome di “Due Sessioni” facendo riferimento ai due incontri plenari annuali – verrà eletto il Presidente della Rpc, verosimilmente Xi Jinping per un terzo mandato, e verrà nominato il governo, il cui organo esecutivo si chiama Consiglio di stato ed è guidato dal premier, attualmente Li Keqiang.

Come accennato, il tema portante di questo Congresso è stato il rinnovo delle cariche di Xi Jinping. Si tratta di una circostanza eccezionale perché il conferimento al Segretario uscente di un mandato anche per il quinquennio 2022-2027 ha alterato di fatto un meccanismo di successione al potere che si era gradualmente istituzionalizzato² dopo la morte di Mao Zedong nel 1976. Negli ultimi trent'anni, infatti, si era imposto un meccanismo di ricambio al vertice dopo un ciclo decennale. Come emerge dalla periodizzazione ufficiale della storia della Repubblica popolare cinese, dal 1949,

¹ Per una versione ridotta di questo contributo si veda F. Fasulo, *Cosa c'è dietro il sogno cinese di Xi Jinping*, Vita e Pensiero, 6/22.

² Per una discussione compiuta sul processo di istituzionalizzazione della politica cinese si veda J. Fawsmith, *Rethinking Chinese Politics*, Cambridge University Press, 2021.

data della Fondazione della Repubblica popolare cinese, a oggi si sono alternati cinque gruppi di dirigenti che hanno esercitato il potere collettivamente e che hanno avuto al centro una figura di riferimento. In considerazione del carattere anagrafico di ogni ciclo, ogni gruppo prende il nome di “generazione” e il ricambio avviene, appunto, in occasione di un Congresso. Secondo questo schema, il leader della Prima generazione è stato Mao Zedong, al potere dal 1949 fino alla sua morte nel 1976; Deng Xiaoping ha guidato la Seconda fino al 1997, anno della sua scomparsa; la Terza si sovrappone in parte alla precedente ed è guidata da Jiang Zemin coprendo gli anni Novanta fino al 2002; infine, la Quarta resta al potere per un mandato decennale netto dal 2002 al 2022 e vede contestualmente Hu Jintao e Wen Jiabao come figure di vertice fino a quando sale al potere proprio Xi Jinping, esponente di riferimento della Quinta.

Il rinnovo dell’incarico di Xi Jinping per un terzo mandato è un fatto significativo perché in contrasto con la tendenza che si era imposta dalla morte di Mao in poi con l’introduzione di limitazioni del potere di un singolo attraverso un ricambio periodico e una condivisione del potere decisionale tra più figure. In particolare, Deng Xiaoping aveva promosso un sistema di ricambio decennale basato su di un criterio anagrafico: un’età massima alla data del Congresso di 67 anni per i membri del Comitato permanente del Politburo. Contestualmente, si era passati dal potere nelle mani di uno solo come al tempo di Mao alla compartecipazione di più soggetti nel meccanismo decisionale ai massimi vertici. L’esempio di scuola è il decennio 2002-12 (quello della Quarta generazione) durante la quale si parla propriamente di amministrazione “Hu-Wen”, sottolineando una gestione condivisa del Segretario Generale del Pcc Hu Jintao e del Premier del Consiglio di Stato Wen Jiabao. In coerenza con questo schema, Xi Jinping aveva assunto l’incarico di Segretario Generale del Pcc nel 2012 in un contesto che presupponeva una medesima gestione condivisa con il Premier del Consiglio di Stato entrante (dal 2013), ovvero Li Keqiang. Entrambi erano stati selezionati per questo ruolo con ben cinque anni di anticipo, ovvero durante il XVII Congresso del 2007, giocando sul criterio anagrafico che li indicava come gli unici componenti del Comitato Permanente del Politburo in carica nel periodo 2007-12 ad avere un’età tale da non superare i limiti d’anzianità nel corso del successivo decennio 2012-22.

Come si è arrivati a questo punto?

Giunto al potere in un contesto di compromesso³ tra le fazioni del Pcc – che per questo avevano espresso due figure di vertice, Xi Jinping e Li Keqiang –, Xi Jinping fin dai primi anni ha intrapreso una chiara azione di centralizzazione del potere che ha, di fatto, oscurato il ruolo di Li Keqiang, numero due del Pcc, capo del governo e, nelle ipotesi iniziali, destinato a condividere con Xi l’azione di indirizzo politico. Nel decennio successivo Xi Jinping ha gradualmente, ma inesorabilmente, rafforzato il suo ruolo con una serie di passaggi. Tra questi, si segnalano, in particolare: la riforma del processo decisionale nel 2013 che lo ha reso supervisore di tutte le deleghe; la mancata indicazione di un possibile successore nel XIX Congresso nel 2017 per il periodo 2022-2032, implicitamente segnalando di voler restare in carica più di un decennio; l’inserimento del nome di Xi Jinping nello Statuto del Partito, come in precedenza avvenuto solo

3 F. Fasulo, “Xi’s Domestic Bet: Deng or Gorbachev?”, in A. Amighini e A. Berkofsky (a cura di), *Xi’s Policy Gambles: The Bumpy Road Ahead*, ISPI Report, ISPI, Milano, 2015.

con Mao Zedong e Deng Xiaoping;⁴ la modifica della Costituzione per eliminare il limite di due mandati presidenziali nel 2018 che ha di fatto aperto alla possibilità di un terzo mandato⁵; la pubblicazione di un documento sull'esperienza storica del Pcc in occasione del suo centenario (2021) che celebra Xi identificandolo come colui che traghetterà la Cina verso una nuova era di modernizzazione dopo le fasi di costruzione nazionale ad opera di Mao e quella di riforma economica sotto la guida di Deng, Jiang e Hu.⁶

Date queste premesse, il terzo mandato da Segretario Generale non è stata una novità ma piuttosto la conferma di una tendenza cominciata fin dal 2013, ovvero subito dopo il completamento del passaggio tra la Quarta e la Quinta generazione.

Quale Cina per Xi Jinping?

Se è possibile inserire il terzo mandato in un percorso coerente che abbraccia un decennio, lo stesso vale per le politiche che Xi Jinping punta a realizzare. Fin dal 2012, infatti, Xi Jinping ha identificato un obiettivo temporale che prevede l'ascesa della Cina a una condizione di piena modernizzazione da raggiungere entro la metà del XXI secolo. Il discorso di riferimento è quello pronunciato in occasione della prima uscita del neocostituito Comitato Permanente del Politburo nel novembre del 2012. In quell'occasione, i sette componenti del massimo organo del Pcc hanno visitato una mostra permanente intitolata "La strada verso il ringiovanimento" e Xi Jinping si è soffermato nel lanciare lo slogan del cosiddetto "sogno cinese".⁷ L'elemento essenziale è l'idea che la Cina debba ritornare alla condizione di grandezza del paese che esisteva a cavallo tra il XVIII e il XIX secolo. Tale primato, nella versione accettata dal Pcc, sarebbe stato sovrastato dalla penetrazione occidentale che a partire dalla prima Guerra dell'Oppio (1839-1841) ha condotto il paese a una spirale di impoverimento, disunità e perdita della sovranità sul territorio cinese conclusa con la fondazione della Repubblica popolare cinese nel 1949. Tale periodo viene denominato "Secolo dell'umiliazione" e rappresenta il passaggio da una condizione di primato della Cina alla discesa nel disordine – che ha comportato anche il passaggio da impero a repubblica e una lunga fase di lotte civili – dopo il quale soltanto la fondazione della Repubblica popolare cinese ad opera del Pcc guidato da Mao nel 1949 avrebbe restituito stabilità. Per "ringiovanimento", dunque, si tratta di tornare a una fase di grande splendore passato. I termini temporali entro cui raggiungere questo obiettivo sono le celebrazioni dei centenari dalla fondazione del Pcc (1921-2021) e della Rpc (1949-2049). L'obiettivo intermedio del 2021 prevedeva dei passaggi quantificati di raddoppio del Pil pro capite rispetto ai valori del 2010 che sono stati dichiarati raggiunti. Inoltre, in occasione dell'approvazione nel 2021 del XIV piano quinquennale,⁸ è stata introdotta una periodizzazione che dettaglia maggiormente i tre decenni che porteranno al 2049, anno in cui dovrebbe essere

⁴ L'espressione adottata è il "Pensiero di Xi Jinping del socialismo con caratteristiche cinese per una nuova era". Si veda H. Holbig et al., "China's 'New Era' with Xi Jinping characteristics", *China Analysis*, ECFR, 2017.

⁵ C. Buckley, S.L. Meyers, "China's Legislature Blesses Xi's Indefinite Rule. It Was 2,958 to 2", *New York Times*, 11 marzo 2018.

⁶ Resolution of the CPC Central Committee on the Major Achievements and Historical Experience of the Party over the Past Century.

⁷ F. Fasulo, "Waking from the China Dream", in A. Amighini (a cura di), *China Dream: Still Coming True?*, ISPI Report, Milano, 2016, pp. 13-31.

⁸ Outline of the People's Republic of China 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2035.

compiuto il “sogno cinese” di piena modernizzazione. In questo quadro, entro il 2035 – anno di riferimento anche per il citato XIV piano quinquennale che, a dispetto del nome ha una proiezione di tre lustri pur indicando obiettivi al 2025 – si punta alla realizzazione della cosiddetta “modernizzazione socialista” e nel periodo successivo (2035-49) alla costruzione di un “grande paese socialista e moderno”. L’azione politica di Xi, dunque, ha l’ambizione esplicita di riportare la Cina alla condizione precedente il “Secolo dell’umiliazione” identificando l’attuale Segretario come colui che realizzerà questo obiettivo in continuità con l’azione di Mao di fondazione (pre-1949) e avvio (1949-76) dello Stato dopo il periodo di disordine e di rilancio economico del Paese da parte di Deng, Jiang e Hu negli Ottanta, Novanta e Duemila.

Gli attori

In occasione del XX Congresso, non si è dunque rinnovato semplicemente il ruolo di Xi come segretario generale, ma di tutto il Comitato centrale, da cui discendono gli organi interni più ristretti. L’attenzione maggiore è rivolta al Comitato Permanente del Politburo che comprende sette membri indicati in ordine gerarchico a partire, appunto, dal segretario generale. L’analisi dei componenti di questi organi e del più allargato Politburo (24 membri) consente anche di capire l’effettivo potere politico di Xi. Infatti, sebbene l’attuale Segretario generale sia saldamente al comando da anni, tra i massimi vertici del Pcc c’erano anche rappresentanti di fazioni diverse dalla sua, a partire dal premier Li Keqiang. Osservando la politica cinese è necessario considerare che è attraversata da gruppi di potere organizzati in fazioni che si strutturano sulla base di relazioni personali costruite nel corso della carriera accademica e/o lavorativa oppure per vicinanza familiare o geografica. Per queste ragioni, è fondamentale considerare l’esperienza politica dei diversi membri del Pcc per individuare connessioni personali. Diventa così fondamentale ricostruire la carriera di Xi Jinping, che è il figlio di Xi Zhongxun, un politico originario della provincia dello Shaanxi che ha ricoperto posizioni di primo piano a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, con un ruolo nella fase di lancio delle riforme economiche di quel periodo, soprattutto nella provincia del Guangdong. Nella sua carriera Xi ha occupato diverse posizioni a livello locale, nella provincia dello Hebei (1982-85) quando era agli inizi, poi nelle ricche province costiere del Fujian (1985-2002), del Zhejiang (2002-07) e della municipalità di Shanghai (2007) prima di assumere ruoli nell’amministrazione centrale a Pechino. Con un sempre maggiore controllo di Xi, le vecchie fazioni sono state sostituite dalle nuove,⁹ che si sono costituite proprio a partire dal rapporto dei loro componenti con il segretario generale. Si identificano, dunque, quattro gruppi principali legati all’esperienza di Xi nel Fujian, nel Zhejiang e a Shanghai e al suo rapporto familiare con lo Shaanxi. Altri sottogruppi in ascesa possono essere ricondotti all’esercito, a un rapporto personale con la moglie di Xi (Peng Liyuan), alla frequentazione dell’università Tsinghua o della Scuola Centrale del Partito o, ancora, a un retroterra tra gli apparati di sicurezza. Bisogna sottolineare, tuttavia, che le fazioni non hanno una struttura formale e non esiste una adesione ufficiale a una fazione o l’altra e, dunque, questi gruppi devono essere interpretati soprattutto come un modo per stabilire l’esistenza di legami interpersonali con valore politico.

L’esito del XX Congresso, allora, è di un pieno controllo dei massimi vertici da parte di figure vicine a Xi che nel corso degli anni ha coltivato persone a lui vicine, selezionandole soprattutto tra

⁹ WU Guoguang, “New Faces of Leaders, New Factional Dynamics: CCP Leadership Politics Following the 20th Party Congress”, *China Leadership Monitor*, Winter 2022 Issue 74.

chi aveva lavorato con lui nel corso della sua carriera o aveva altri legami, anche personali con lui. Nel dettaglio, le figure che compongono il Comitato permanente del Politburo sono le seguenti:

- **Xi Jinping**
- **Li Qiang:** ex Segretario del Partito di Shanghai e possibile nuovo Premier (la nomina avverrà durante le Due Sessioni del marzo 2023). Si tratta di un uomo di fiducia di Xi per aver lavorato con lui nel Zhejiang. In quanto a capo di Shanghai ha avuto un ruolo nella rigida gestione della pandemia nella primavera del 2022
- **Zhao Leji:** riconfermato, nel quinquennio precedente è stato a capo della campagna anticorruzione, una delle principali politiche di Xi avviate fin dai primi anni e che è risultata efficace per costruire consenso e per incidere sulle fazioni avversarie
- **Wang Huning:** riconfermato, è considerato l'ideologo del Pcc avendo concepito tutte le principali iniziative politiche degli ultimi tre decenni riuscendo ad accreditarsi come uomo di fiducia di Jiang Zemin, Hu Jintao e Xi Jinping.
- **Cai Qi:** ex Segretario del Partito di Pechino, ha avuto ruoli nel Fujian e nel Zhejiang
- **Ding Xuexiang:** già nello staff di Xi a Shanghai nel 2007, nell'ultimo quinquennio aveva svolto le funzioni di fatto di capo segreteria
- **Li Xi:** ex Segretario del Partito del Guangdong, è accreditato di un rapporto personale con Xi e la sua famiglia che risale al padre Xi Zhongxun e a un'origine familiare dallo Shaanxi

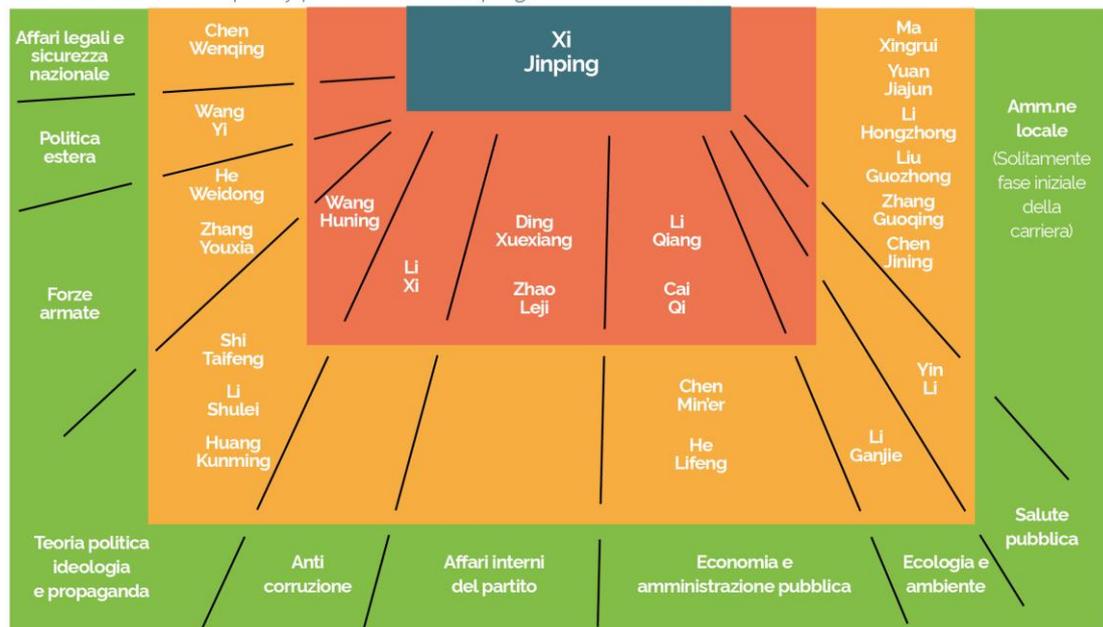
Considerazioni simili possono essere fatte anche per tutto il Politburo. Inoltre, alla selezione di figure vicine a Xi si contrappone l'uscita di uomini di punta di altre fazioni. Si tratta in particolare di coloro che erano vicini al leader della Quarta generazione Hu Jintao – protagonista di un discusso episodio durante una delle sedute del Congresso¹⁰ –, come il premier uscente Li Keqiang, oppure Hu Chunhua e Wang Yang, negli anni indicati senza successo come possibili figure di vertice. Le dinamiche qui esposte saranno estremamente rilevanti sia nella composizione dei ministeri in occasione delle citate “Due Sessioni” di marzo sia nella individuazione dei nuovi segretari delle province¹¹. A titolo d'esempio, il prossimo futuro ministro degli Esteri e ambasciatore uscente negli Stati Uniti Qin Gang è stato Capo del Protocollo del suo ministero tra il 2014 e il 2018, avendo così modo di curare le visite internazionali di Xi; il neo segretario del Pcc di Shanghai, Chen Jining, è stato Presidente dell'Università Tsinghua, prima di diventare ministro dell'Ambiente e Sindaco di Pechino; infine, il neo segretario del Pcc di Pechino, Yin Li, occupava prima la stessa posizione nel Fujian.

¹⁰ A. Chang, V. Wang, I. Qian e Ang Li, “What happened to Hu Jintao?”, *New York Times*, 27 ottobre 2022.

¹¹ E. White, “China's palace politics: Xi Jinping loyalists compete for power”, *Financial Times*, 25 gennaio 2023.

La nuova dirigenza cinese dopo il XX congresso del partito comunista

Quali sono le aree di policy più vicine a Xi Jinping?



Fonte: Elaborazione ISPI

Le priorità politiche di breve e lungo termine

Chiarito quale sia stato l'esito del Congresso e il percorso che ha portato a tale risultato, bisogna individuare il campo d'azione di Xi nel futuro sia prossimo sia più lontano. Come accennato, il quadro generale è quello di una tendenza al raggiungimento di una condizione di piena modernizzazione entro la metà di questo secolo, agendo in continuità con chi l'ha preceduto e con l'ambizione di sanare la "ferita" della perdita della centralità della Cina a partire dalla metà del XIX secolo, il cosiddetto "ringiovanimento" oggetto del "Sogno Cinese".

Nei discorsi ufficiali del Congresso, però, sono state delineate anche le preoccupazioni più contingenti. Il tema che è emerso con una maggiore forza è quello della "sicurezza", una questione cui è stata affiancato l'ammonimento – come avviene regolarmente dal 2019 – di considerare con attenzione i cosiddetti "cigni neri" – eventi imprevedibili che cambiano lo scenario – e i "rinoceronti grigi" – ovvero pericoli noti, ignorati e, per ora, sopiti. Nell'interpretazione di Xi, cigni neri e rinoceronti grigi sono i rischi che possono ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo e possono presentarsi sia nel contesto domestico sia in quello internazionale. Lo scoppio della pandemia è uno dei fatti imprevedibili, mentre la minaccia costante dello scoppio della bolla immobiliare rappresenta un rinoceronte grigio. L'attenzione per la "sicurezza", in questo senso, è sia l'esigenza di prepararsi, o perfino evitare, crisi future sia lo stato della competizione tecnologica con gli Stati Uniti. La sua più immediata applicazione in campo economico prevede un ampio ricorso all'autarchia tecnologica come risposta alle sfide poste dal tema del "disaccoppiamento" tra l'economia americana e quella cinese.

In generale, il percorso di accentramento da parte di Xi era stato motivato con l'esigenza di concentrare il potere decisionale per meglio affrontare le riforme epocali necessarie alla transizione

da un modello economico ormai obsoleto a uno più sostenibile, vincendo le resistenze di gruppi di potere con rendite politiche ed economiche che le ostacolavano. Oggi certamente Xi Jinping si trova in una situazione in cui ha notevolmente ridotto la possibilità di esprimere una linea di politica economica diversa dalla sua, ma allo stesso tempo sono aumentati i problemi da affrontare ed è peggiorato il quadro internazionale. La sfida sarà portare avanti riforme in tempo di contrazione economica – che causerà tensioni sociali – e di aperta contrapposizione sul piano internazionale che determinerà maggiore rigidità negli investimenti e nel commercio, soprattutto nei settori altamente tecnologici.

2 ANALISI DELLO STATO E DELLE PROSPETTIVE EVOLUTIVE DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLA CINA

2.1 Stati Uniti e Cina: l'adozione di misure di controllo di export di semiconduttori e la nuova *National Security Strategy* dell'amministrazione Biden-Harris

Francesca Frassinetti

Il ricorso da parte degli stati a strumenti economici nel perseguire interessi di sicurezza nazionale è aumentato sulla scia del deterioramento delle relazioni tra Pechino e Washington. La tecnologia è attualmente la “principale arena di competizione e rivalità” come sottolineato dal direttore della Cia, Bill Burns.¹ La maggior parte delle misure attuate negli ultimi quattro anni da Washington per smorzare la dipendenza dell'economia nazionale statunitense da quella cinese ruota attorno ai semiconduttori. La tensione riaccesasi nello Stretto di Taiwan in occasione della visita a Taipei di Nancy Pelosi lo scorso agosto ha accelerato le mosse della Casa Bianca da un lato, per limitare l'accesso cinese alle tecnologie più avanzate provenienti dagli Stati Uniti e dai suoi alleati e, dall'altro, per attrarre gli investimenti delle aziende taiwanesi e sudcoreane al fine di migliorare la capacità di produrre semiconduttori di fascia alta entro i confini statunitensi.²

Semiconduttori e sicurezza nazionale

Dalla metà degli anni Ottanta le catene di approvvigionamento si sono moltiplicate e la loro estensione su scala globale ha amplificato la propagazione degli shock con effetti a catena e a cascata per economie diventate ormai interconnesse e, in molti casi, interdipendenti. Il 2020 ha bruscamente aperto gli occhi sulla questione della resilienza delle catene del valore. La carenza globale di semiconduttori ha rallentato o interrotto un'ampia gamma di processi produttivi influenzando sia il prezzo sia la disponibilità di svariati beni e servizi essenziali per la nostra quotidianità.³ Nonostante la principale causa dei ritardi sia stata la pandemia da Covid-19, i suoi effetti sono stati inaspriti da eventi climatici avversi in siti produttivi di grande rilievo internazionale

¹ “Transcript: NPR’s Full Conversation with CIA Director William Burns”, *NPR*, 22 luglio 2021.

² Samsung ha scelto il Texas come centro di fabbricazione dei microchip negli Stati Uniti. Ad Austin è in funzione dal 1997 l'impianto Samsung più grande al di fuori della Corea del Sud mentre quello attualmente in costruzione a Taylor sarà il più all'avanguardia, secondo quanto promesso dall'azienda. Lo scorso anno Samsung ha anche presentato domanda di agevolazione fiscale alle autorità texane per realizzare undici nuove fonderie entro i prossimi vent'anni. Tsmc è presente invece in Arizona. Il 6 dicembre 2022 il presidente Biden ha presenziato insieme a Tim Cook, Ceo di Apple, all'inaugurazione del primo impianto Tsmc per la produzione di microchip a Phoenix. In quell'occasione il fondatore, Morris Chang, ha annunciato un secondo stabilimento entro il 2026 che farà crescere il valore totale dei suoi investimenti nello stato americano fino a 40 miliardi di dollari.

³ Si è trattato del cosiddetto “effetto colpo di frusta” causato da piccoli cambiamenti nella domanda che propagandosi lungo la catena di approvvigionamento producono oscillazioni sempre maggiori nella produzione.

quali la grave siccità registrata a Taiwan nei primi mesi del 2021 e il gelido inverno che contemporaneamente paralizzava le reti elettriche del Texas. La fabbricazione di semiconduttori necessita infatti di un alto consumo di elettricità e acqua e i due eventi hanno messo in evidenza come i piani nazionali di rilancio del settore non possano prescindere da considerazioni legate anche alla sicurezza idrica ed elettrica. Gli Stati Uniti si mantengono al vertice della ricerca e della progettazione dei semiconduttori, mentre negli ultimi vent'anni il fulcro della capacità produttiva globale (75%) si è spostato nettamente verso l'Asia nordorientale dove si osserva un sostanziale duopolio delle fonderie di Taiwan e della Corea del Sud a vantaggio della prima che fabbrica circa il 65% dei microchip globali. Il 92% dei circuiti integrati di alta qualità (al di sotto dei 10 nanometri) proviene da un'unica azienda taiwanese, la Tsmc, mentre il restante 8% dalla Corea del Sud.⁴ Nel 2020 tre società – Intel (Stati Uniti), Samsung (Corea del Sud) e Tsmc (Taiwan) – hanno fatturato più del totale degli altri dodici principali concorrenti.

Dalla tecnologia avanzata dipende la competitività futura del sistema-paese e le ripercussioni della carenza dei semiconduttori nell'ultimo biennio hanno legato a doppio filo il ruolo dell'industria dei microchip alle riflessioni sulla sicurezza nazionale declinata non solo in termini strettamente economici ma anche militari – i circuiti integrati sono indispensabili anche per i sistemi d'arma e di comunicazione militare. Negli anni passati le catene di approvvigionamento dei semiconduttori avevano già fronteggiato la pressione causata dai disastri naturali, i ritmi lenti di crescita economica e le modifiche agli accordi commerciali. La portata delle recenti interruzioni, tuttavia, “non ha paragoni nella storia moderna”.⁵ A prescindere da eventi inaspettati legati alla salute pubblica o a fenomeni meteorologici estremi, nuove crisi dell'offerta nel settore dei semiconduttori potrebbero verificarsi a seguito di un'azione deliberata di uno stato che, sfruttando il vantaggio di cui gode in relazione ad alcuni componenti cruciali all'interno della catena del valore, potrebbe negare (o minacciare di negare) ad altri l'accesso a questi input e ottenere in cambio delle concessioni. Un simile scenario è ipotizzabile considerando alcune peculiarità di questo mercato.

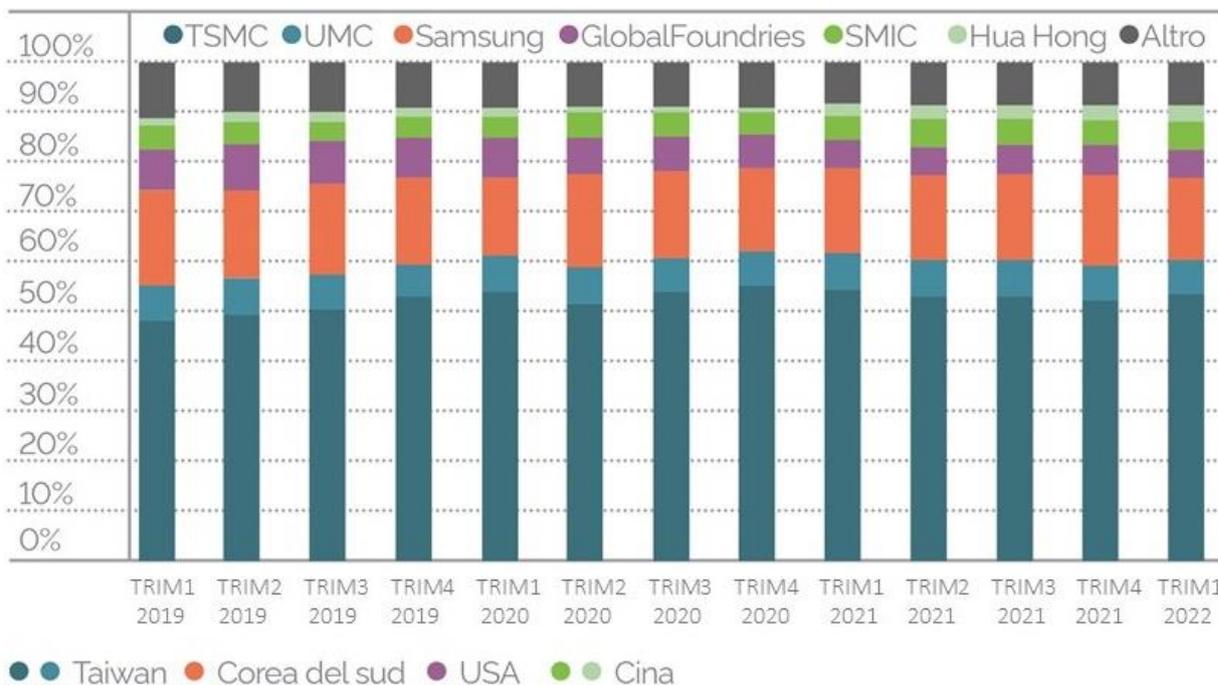
I semiconduttori sono il quarto bene più scambiato – dopo il greggio, il petrolio raffinato e le automobili – grazie anche ad alcune delle tariffe più basse nel commercio mondiale per effetto dell'Accordo multilaterale sulla tecnologia dell'informazione del 1997. Per quanto la catena di fornitura sia distribuita in tutto il mondo, le singole fasi si concentrano in determinate aree principalmente a causa di significative barriere naturali all'ingresso tra cui la necessità di competenze altamente specializzate e di cospicui investimenti. Si stima che nel 2019 le aziende lungo la catena del valore abbiano investito complessivamente in ricerca e sviluppo la somma record di circa 90 miliardi di dollari e 110 miliardi di dollari in spese in conto capitale.⁶

⁴ The Semiconductor Industry Association, “2021 State of the U.S. Semiconductor Industry”, settembre 2021.

⁵ Asia-Pacific Economic Cooperation (Apec) Committee on Trade and Investment, “APEC Global Supply Chains Resiliency Survey: Key Highlights and Policy Recommendations”, *Report*, maggio 2021, p. 4.

⁶ A. Varas, R. Varadarajan, R. Palma et al., “Strengthening the Global Semiconductor Supply Chain in an Uncertain Era”, Boston Consulting Group, aprile 2021, p. 22.

Suddivisione del segmento "fonderie" tra le maggiori società di semiconduttori, in base ai ricavi (2019-2022)



Fonte: elaborazione ISPI su dati Statista

FIG. 1 - LE MAGGIORI AZIENDE DEL SEGMENTO DI MERCATO DELLE FONDERIE (FOUNDRY) IN BASE AI RICAVI (2019-2022)

Questa specializzazione geografica ha garantito alle economie e alle aziende coinvolte enormi guadagni (si veda figura 1). D'altro canto, ha creato vulnerabilità notevoli all'interno del sistema. Se uno di questi nodi produttivi fosse coinvolto in un conflitto, colpito da un disastro naturale o preso di mira da misure di controllo delle esportazioni, il rischio di una sostanziale sospensione dell'approvvigionamento globale sarebbe concreto.

Nel contesto pandemico e post-pandemico la messa in sicurezza delle filiere di produzione nei settori strategici, in primis quello dei semiconduttori, è diventata una priorità delle grandi così come delle medie potenze ma nessuna regione o paese al mondo è in grado di racchiudere entro i propri confini l'intero ciclo. La *Semiconductor Industry Association* calcola che la catena del valore si articola in non meno di 50 punti e che, ultimata la fase di progettazione, sono necessari dai 400 ai 1.400 passaggi per concludere il processo di produzione.⁷ Nel caso degli Stati Uniti, ad esempio, che nel 1990 ospitavano il 37% degli impianti di produzione globali e oggi non più del 12%, si stima che per rendere la produzione di circuiti integrati completamente autosufficiente servirebbe 1 trilione di dollari.⁸ In quel caso non solo il prezzo dei prodotti e dei servizi finali subirebbe un aumento

⁷ Varas, Varadarajan, Palma et al. (2021), pp. 5-8.

⁸ J. Corrado, "Clash or Consensus? The Conflicting Economic and Security Imperatives of Semiconductor Supply-Chain Collaboration in the Indo-Pacific", *Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 5, n. 6, 2022, p. 89.

consistente, ma il paese non potrebbe approfittare delle innovazioni ottenute dai partner stranieri e dell'efficienza di una catena di approvvigionamento su scala globale.

La competizione per il primato tecnologico tra Stati Uniti e Cina

Nel quadro della competizione tecnologica divenuta ormai dimensione centrale delle relazioni con Pechino, la Casa Bianca dal 2018 ha promosso vari interventi tra cui l'innalzamento dei dazi e dei controlli sulle importazioni provenienti dalla Cina e il rafforzamento degli screening sugli investimenti e sulle transazioni finanziarie. Per l'amministrazione Trump la necessità di alzare le tariffe era giustificata dal disavanzo commerciale degli Stati Uniti che dal 2001 era cresciuto ininterrottamente nei confronti della Cina fino alla soglia dei 420 miliardi di dollari (gennaio 2018), in larga parte a causa delle “pratiche commerciali scorrette di Pechino e di altri paesi”.⁹ Obiettivo non secondario era quello di accorciare il divario tecnologico colpendo i settori che la leadership del presidente cinese Xi Jinping aveva individuato come strategici nel piano *Made in China 2025* per il rilancio del tessuto industriale cinese.¹⁰ Con questa politica industriale guidata dallo stato, che dal 2015 orienta il settore manifatturiero cinese, Pechino punta a raggiungere l'autosufficienza nelle industrie high-tech entro il 2025 e spodestare il primato occidentale entro il 2049, anno in cui si celebrerà il 100° anniversario della fondazione della Repubblica popolare cinese. Tra i dieci settori industriali presenti nel piano cinese spiccano i semiconduttori.

Grazie a tali investimenti, la Cina è diventata il maggiore produttore di dispositivi elettronici. Tale settore ha così richiesto un incremento delle importazioni dei circuiti integrati per un valore superiore persino a quello del petrolio, di cui la stessa Cina rappresenta il primo importatore mondiale. Come conseguenza dell'obiettivo di aumentare la produzione interna di semiconduttori, nel 2020 i macchinari per la produzione di microchip sono stati il decimo bene più importato dalla Cina per un valore di oltre 31 miliardi di dollari, un aumento del 20% rispetto al 2019 - il deficit cinese nei semiconduttori nell'ultimo decennio è più che raddoppiato e nel 2021 si aggirava intorno ai 278,5 miliardi di dollari. Inizialmente, secondo gli obiettivi di *Made in China 2025*, la produzione locale dei microchip sarebbe aumentata dal 10% al 70% entro dieci anni. Nel 2020, però, il paese era ancora fermo al 16% se includiamo anche la produzione proveniente dagli impianti in Cina ma di proprietà di aziende straniere. Come spesso accade nella Repubblica popolare cinese dove le prerogative del sistema istituzionale permettono alla leadership di annunciare dei traguardi estremamente ambiziosi da raggiungere entro orizzonti temporali molto ampi, di fronte a performance inferiori alle aspettative, le autorità centrali sono intervenute ritoccando il target di crescita: 75% entro il 2030.

⁹ D. Palmer, “Why Trump lost his battle against the trade deficit”, *Politico*, 10 giugno 2020. Per consultare i dati relativi alla bilancia commerciale degli Stati Uniti si faccia riferimento al seguente link: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2017>.

¹⁰ I settori sono i seguenti: information technology; strumenti di lavorazione automatizzata e robotica; settore aerospaziale e apparecchiature aeronautiche; apparecchiature marittime e logistica navale high-tech; macchinari per i trasporti ferroviari; veicoli e apparecchiature a nuova energia; apparecchiature elettriche; macchinari agricoli; nuovi materiali; biofarmaceutica e prodotti medicali avanzati. Si veda: The State Council of the People's Republic of China, “国务院关于印发《中国制造2025》的通知” (“Notice of the State Council on the publication of ‘Made in China 2025’”), 8 maggio 2015.

Dopo decenni in cui la Cina è stata considerata la “fabbrica del mondo”, Pechino ha deciso di fare dell’innovazione e degli standard qualitativi la stella polare per orientare il suo progresso economico e il trasferimento di tecnologia straniera ha accelerato la transizione verso un’industria ad alto valore aggiunto. Ora le decisioni dell’amministrazione Biden precludono di fatto questa dinamica specialmente nei settori tecnologicamente meno avanzati ma cruciali per la crescita cinese. Nelle parole del presidente cinese nel 2018, il bisogno di importare tecnologia di base è fonte di profonda vulnerabilità “come costruire la nostra casa in cima alle mura di qualcun altro: non importa quanto sia grande e bella, non rimarrà in piedi durante una tempesta”.¹¹ Ridurre la dipendenza dalla tecnologia straniera e risalire la catena del valore sono quindi tra le priorità del terzo mandato di Xi che già nel maggio 2020 aveva presentato le nuove linee guida per la politica economica cinese con la strategia della *doppia circolazione* che individua nei consumi interni la componente su cui la Cina deve puntare non potendosi più affidare, come in passato, alla domanda internazionale.¹²

Nella più recente *National Security Strategy* pubblicata dalla Casa Bianca la Cina è presentata come un rivale all’interno di un contesto che “non è più quello del post-Guerra fredda” e come “l’unico sfidante ad avere l’intenzione e le risorse economiche, diplomatiche, militari e tecnologiche per riformare l’ordine internazionale [aperto e basato sulle regole]”.¹³ Il documento chiarisce in maniera inequivocabile come per l’amministrazione Biden non ci siano i presupposti per l’esercizio di alcuna dinamica cooperativa con Pechino, tutt’al più ci si può impegnare a “competere responsabilmente”.¹⁴ Restando nel solco tracciato dal suo predecessore e forte delle facoltà introdotte dall’*Export Control Reform Act* del 2018, l’amministrazione Biden sta intervenendo con maggiore aggressività per ostacolare il flusso di tecnologie dirette verso la Cina. Consapevole che uno dei principali punti deboli di Pechino sia la dipendenza dall’estero per l’acquisizione di semiconduttori finiti e della componentistica più avanzata per realizzarli in autonomia, la Casa Bianca non si limita a rendere più complicato per la Cina produrre semiconduttori avanzati, ma è decisa a sganciare il rivale dalla filiera di approvvigionamento globale. Tra le disposizioni del *CHIPS and Science Act*, entrato in vigore all’inizio di agosto 2022 con lo scopo di incoraggiare le aziende a costruire ed espandere le capacità produttive nazionali nei semiconduttori, iniettando 52,7 miliardi di dollari nel settore, spicca il divieto alle aziende che ricevono sussidi dal governo degli Stati Uniti di investire per un decennio nei microchip cinesi al di sotto dei 28 nanometri. In attesa di conferme ufficiali, la risposta cinese al *CHIPS and Science Act* dovrebbe concretizzarsi in un fondo dedicato alla produzione nazionale di semiconduttori per 143 miliardi di dollari.¹⁵ Gli Stati Uniti hanno completamente impedito alle aziende cinesi e alle fonderie operanti in Cina di accedere ad apparecchiature litografiche avanzate comprese quelle per la litografia ultravioletta estrema necessarie per produrre microchip più piccoli di 7 nanometri e per fabbricare in modo efficiente chip di memoria Dram.¹⁶ Successivamente, con le restrizioni introdotte lo scorso autunno, Washington ha optato per una sostanziale escalation nella competizione tecnologica con Pechino

¹¹ “Core technology depends on one's own efforts: President Xi”, *People’s Daily Online*, 19 aprile 2018.

¹² F. Fasulo, “Xi Jinping e la sua economia duale”, ISPI Commentary, ISPI, 30 settembre 2020.

¹³ “The Biden-Harris Administration’s National Security Strategy”, The White House, 12 ottobre 2022, pp. 6-8.

¹⁴ Ivi, pag. 3.

¹⁵ J. Zhu, “Exclusive: China readying \$143 billion package for its chip firms in face of U.S. curbs”, *Reuters*, 13 dicembre 2022.

¹⁶ J. Deutsch, E. Martin, I. King e D. Wu, “US bans ASML from selling chipmaking gear to”, *Bloomberg*, 5 luglio 2022.

prendendo di mira per la prima volta attraverso i controlli sulle esportazioni la produzione cinese di microchip (logici inferiori a 16 nanometri, di Dram inferiori a 18 nanometri e di Nand con almeno 128 strati) senza una formale applicazione in ambito militare.¹⁷ Tra ottobre e dicembre 2022 36 nuove aziende cinesi sono state inserite nella *Entity List* del Dipartimento per il commercio; un elenco che include gli enti stranieri considerati pericolosi per la sicurezza nazionale americana e pertanto sottoposti a restrizioni di natura commerciale. Un cambio di passo anticipato a settembre da alcune dichiarazioni del Consigliere del presidente Biden, Jake Sullivan, da cui traspare un'interpretazione estensiva del concetto di sicurezza nazionale per cui non basta essere "solo un paio di generazioni avanti" rispetto alla Cina ma per quanto riguarda le tecnologie chiave è necessario mantenere "il vantaggio più ampio possibile" e "conservare la leadership è un imperativo di sicurezza nazionale".¹⁸

Le prospettive di successo per la Casa Bianca non sono solo legate alla quantità di capitale che è in grado di mettere a disposizione ma anche alla capacità di convincere i partner asiatici ed europei della necessità di chiudere le porte alla Cina. Washington ha proposto a Giappone, Corea del Sud e Taiwan di coordinare le rispettive politiche in materia di semiconduttori all'interno della *Chip 4 Alliance*. Seoul è stata la più recalcitrante a farsi coinvolgere a causa dei timori della precedente amministrazione democratico-progressista di nuove rappresaglie cinesi a danno dell'economia sudcoreana dopo quella osservata a seguito dell'attivazione, nel 2016, della batteria del sistema antimissile americano *Terminal High Altitude Area Defense* (Thaad). L'attuale presidente conservatore Yoon Suk Yeol si è impegnato a partecipare agli incontri preliminari ma non ha ufficialmente sciolto le riserve sull'adesione formale alla *Chip 4 Alliance* principalmente perché la Cina resta il più grande mercato per le aziende locali di semiconduttori. Nonostante i microchip fabbricati in Corea del Sud abbiano perlopiù bisogno di strumentistica e software di origine americana, il 43,2% delle esportazioni di semiconduttori della Corea del Sud nel 2020 era destinato alla Repubblica popolare cinese e il 18,3% a Hong Kong. Per il momento i giganti nazionali Samsung e SK Hynix, oltre alla taiwanese Tsmc, hanno ottenuto l'esenzione di un anno potendo continuare a operare in Cina senza ulteriori autorizzazioni previste invece dalle nuove regole del Dipartimento per il commercio americano che è chiamato a esaminare, caso per caso, i requisiti di licenza per la spedizione di materiale e attrezzature a fonderie in Cina di proprietà straniera.¹⁹ Da Washington non sono arrivati chiarimenti su cosa avverrà al termine di questi primi dodici mesi; un clima di incertezza per le aziende sudcoreane e taiwanesi sintomatico della visione geoeconomica poco convincente presentata finora ai paesi dell'Indo-Pacifico dall'amministrazione Biden per allontanare l'ombra lunga di Pechino.

¹⁷ Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, "Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification", 13 ottobre 2022.

¹⁸ J. Sullivan, "Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit", The White House Briefing Room, Speeches and Remarks, 16 settembre 2022.

¹⁹ Nel caso della TSMC si si precisa che tra gli stabilimenti dell'azienda taiwanese nella Cina continentale solo quello di Nanchino produce microchip di 16 nanometri. Gli altri impianti fabbricano microchip tra i 22 e 28 nanometri mentre le infrastrutture per la produzione di microchip più piccoli restano a Taiwan.

2.2 Relazioni UE-Cina: la visita di Scholz e le implicazioni per i dossier aperti (Cai, misure anti-coercizione e investimenti bilaterali)

Alice Politi

L'anno 2022 è stato scandito da importanti eventi politici tra Cina e Unione europea e dalla pubblicazione di nuovi documenti strategici che hanno contribuito a definire ulteriormente lo shift nella relazione UE-Cina che ha preso piede durante la presidenza di Xi Jinping, in particolare dal 2019 con il rilascio dello *Strategic Outlook* da parte della Commissione, in cui la Cina venne definita come un “rivale sistemico”, oltre che un “partner” nell'affrontare minacce transnazionali e un “competitor” economico.¹

La crescente presenza cinese sul piano globale, in particolar modo esercitata attraverso Investimenti diretti esteri (Ide), ha sollevato preoccupazioni sul piano dell'*hard security* da parte dell'UE. In particolare, gli investimenti cinesi nell'ambito delle cosiddette “infrastrutture critiche”, spesso sotto l'ombrello della Belt and Road Initiative (Bri), sono diventati oggetto di preoccupazione.²

Le tensioni nel rapporto UE-Cina sono state aggravate anche da forti divergenze e incomprensioni sul piano ideologico. Questa problematica si riscontra soprattutto sul piano dei diritti umani, in particolar modo per quanto riguarda la questione dell'abuso dei diritti umani contro la minoranza Uigura nella regione dello Xinjiang, e sulla questione di Taiwan. Forti tensioni sono emerse a causa della coercizione economica attuata dalla Cina verso la Lituania, a seguito della decisione da parte del paese europeo di stabilire un Ufficio di Rappresentanza a Taiwan.

Questo approccio da parte dell'Unione nel rapporto con la Cina è stato confermato durante il 2022 da una serie di nuovi documenti strategici ed eventi politici. A marzo 2022 il Servizio europeo per l'azione esterna (*European Union External Action Service*, Eeas) ha rilasciato uno *Strategic Compass* per la Sicurezza e la Difesa, con lo scopo di fornire agli stati membri uno strumento per aderire a una visione strategica comune sul ruolo dell'Unione negli ambiti di sicurezza e difesa e impegnarsi al raggiungimento di una serie di obiettivi comuni nei prossimi 5-10 anni.³ Il documento riafferma la strategia europea di “tripartizione” nel classificare la Cina allo stesso tempo come partner, competitor e rivale sistemico.^{4,5}

Nonostante il cambiamento ormai consolidato nelle relazioni tra UE e Cina e le preoccupazioni in materia di sicurezza che caratterizzano questo rapporto, rimane la necessità di dialogare reciprocamente (“engaging with each other”)⁶ e di ripristinare i canali diretti con Pechino, soprattutto dopo quasi tre anni di severo lockdown, come testimoniano la visita ufficiale del

¹ European Commission, *EU-China – A Strategic Outlook*, 2019.

² Per infrastrutture critiche si intendono importanti nodi logistici come porti, aeroporti e ferrovie; infrastrutture delle telecomunicazioni “dual use circulation”, l'ambito cyber e altri asset strategici.

³ European Union External Action Service (Eeas), *A Strategic Compass for the EU*, 2022.

⁴ European Council, *European Council*, 20-21, ottobre 2022, main results.

⁵ F. Bermingham, “China relations slide down crisis-hit agenda for EU leaders summit”, *South China Morning Post*, 20 ottobre 2022.

⁶ *Ibidem*.

cancelliere tedesco Olaf Scholz a novembre 2022 e del presidente del Consiglio europeo Charles Michel a dicembre 2022.

La visita del cancelliere Scholz e le implicazioni per le relazioni UE-Cina

La visita del cancelliere tedesco Olaf Scholz a Pechino a novembre 2022 è stata la prima visita ufficiale da parte di un leader europeo e del G7 in Cina dall'inizio della pandemia di Covid-19. Nonostante la visita abbia attirato diverse critiche, è stato ottenuto un risultato politico con la condanna da parte cinese del potenziale uso di armi nucleari al fine di preservare la pace in Eurasia. Tuttavia, la complessità dell'attuale rapporto UE-Cina, caratterizzato da un'importante partnership economica e, allo stesso tempo, da significative preoccupazioni di sicurezza, richiede un'attenta riflessione sugli obiettivi che motivano ogni delegazione europea in Cina. È importante chiedersi cosa si vuole ottenere, dal momento che da una parte c'è bisogno di successi diplomatici e dialogo con la Cina per agevolare gli scambi economici e la cooperazione tra le due parti su problematiche transnazionali, come la lotta al cambiamento climatico; dall'altra, il rapporto con la Cina attualmente pone una serie di sfide all'UE che non possono essere ignorate. È dunque fondamentale trovare un equilibrio e bilanciare questi due aspetti nell'approccio adottato dalle delegazioni di Stati membri in Cina, oltre che bilanciare il perseguimento di quelli che sono gli interessi europei con il legame ad altri partner internazionali, come gli Stati Uniti. È in quest'ottica che è possibile valutare le implicazioni della visita ufficiale di Scholz per gli interessi dell'UE.

Lo scopo della visita del cancelliere è stato principalmente quello di chiedere maggiore apertura del mercato cinese e della reciprocità degli investimenti. Questo aspetto rispecchia un nodo importante nelle relazioni UE-Cina, che è quello dell'apertura dei mercati e della reciprocità degli investimenti. A sottolineare l'importanza di ciò è anche il fatto che il cancelliere si sia recato in Cina accompagnato da una delegazione composta dai vertici di alcune tra le più importanti aziende tedesche come Basf, Bayer o Volkswagen.⁷ non sorprende che proprio Scholz è stato il primo leader europeo in visita ufficiale in Cina dall'inizio della pandemia. La postura della Germania, e più in generale dell'Europa, verso la Cina è infatti cambiata in modo significativo rispetto al cancellierato di Merkel, che prediligeva un approccio prettamente mercantilista. Tuttavia, sin dagli anni Novanta – dunque da quando i rapporti commerciali tra Cina e UE si sono intensificati in modo significativo dalla ripresa dei rapporti diplomatici post-Tiananmen - la Germania è sempre stata in una posizione privilegiata in Europa per quanto riguarda i rapporti economici con la Cina. L'approccio di Scholz in linea generale si differenzia da quello di Merkel, rispecchiando i cambiamenti avvenuti nelle relazioni UE-Cina. Questa visita ufficiale sicuramente mostra un approccio pragmatico volto a riaprire i canali diretti con la Cina dopo quasi tre anni di chiusura per la pandemia di Covid-19. È importante ricordare che più di un milione di posti di lavoro in Germania dipendono dalla relazione del paese con la Cina.⁸ Ad esempio Daimler, colosso tedesco nel settore automobilistico, vende più di un terzo dei suoi veicoli in Cina, Basf investirà circa 10 miliardi di euro nel gigante asiatico entro la fine di questo decennio mentre solo nella prima metà del 2022 la Germania ha investito in Cina più di quanto non abbia mai fatto in passato.⁹

⁷ J. Hill, "Scholz asks China to press Russia to end its war", *BBC*, 2022.

⁸ M. Von Hein, "Is Germany too dependent on China?", *DW*, 2022.

⁹ Hill (2022).

Riguardo la visita di Scholz, è possibile identificare implicazioni positive per le relazioni UE-Cina, e altre più problematiche. Innanzitutto, come precedentemente accennato, Xi ha condannato il potenziale uso di armi nucleari per evitare una crisi nucleare in Eurasia, come riportato dallo stesso Scholz e da Xinhua.¹⁰ Tuttavia, seppur questa posizione sia di importanza non trascurabile, è utile considerare come la Cina sia in realtà sempre stata avversa all'uso di armi nucleari e un "alleato" nel garantirne la non-proliferazione nucleare. Al riguardo basti pensare alle sanzioni imposte alla Corea del Nord in occasione del sesto test nucleare di Pyongyang.¹¹ Se questa posizione sembra quindi non costituire una vera e propria novità nella postura cinese per quanto riguarda l'uso del nucleare, essa è sicuramente servita a ottenere un riconoscimento favorevole a livello internazionale, nello specifico con la Germania e con l'Europa.

Scholz non ha mancato di chiarire la prospettiva della Germania sulle questioni più controverse e delicate, condannando la guerra in Ucraina e prendendo una posizione decisa sull'abuso dei diritti umani contro la minoranza uigura in Xinjiang e sulla questione di Taiwan, oltre che sul comportamento coercitivo della Cina nei confronti della Lituania. Sono stati sollevati anche i problemi di accesso al mercato cinese, oltre alle problematiche relative al furto di proprietà intellettuale.

Tuttavia, la visita ufficiale del cancelliere presenta delle criticità. Innanzitutto, questa visita potrebbe aggravare le preoccupazioni dei principali partner della Germania in Europa per un possibile ulteriore accrescimento della dipendenza tedesca dalla Cina. Il messaggio che traspare dalla visita è infatti quello di voler approfondire la cooperazione economica con Pechino. Inoltre, una visita ufficiale in una data così vicina al risultato del XX Congresso, che ha visto Xi diventare il primo leader dopo Mao Zedong a essere investito di un terzo mandato, può essere letta come un messaggio di supporto alla ulteriore stretta di potere di Xi.

La visita ha attirato critiche anche a seguito dell'accordo con la compagnia statale cinese Cosco (*China Ocean Shipping Company*) sull'acquisizione di quote del terminal Tollerort del porto di Amburgo da Hamburger Hafen und Logistik AG (Hhla), una partecipata dall'ente amministrativo federale della città tedesca.¹² In risposta a queste preoccupazioni, Scholz ha evidenziato come, mentre inizialmente le parti avevano previsto di trattare sul 35% delle quote, il governo tedesco ha approvato una controfferta per il 24,9% delle quote.¹³ Questo è un dato importante, poiché la quota è al di sotto della soglia che dà all'azionista il diritto di veto (25%).¹⁴ Di per sé, questo accordo non costituisce un rischio immediato per la Germania e per l'UE, tuttavia, si pongono una serie di quesiti sull'impatto a medio-lungo termine che questo accordo può avere sulla concorrenza nel settore. In quanto *State-Owned Enterprise* (Soe), Cosco infatti riceve fondi statali cinesi, dunque, la competizione con altre società non è a pari livello. Inoltre, il fatto che le Soe cinesi possiedano già una fetta di mercato importante nel settore dei porti in Europa, controllando già il 10% delle

¹⁰ "Update: Xi meets German Chancellor Olaf Scholz", *Xinhua*, 5 novembre 2022.

¹¹ "China to shut down North Korean companies", *BBC*, 28 settembre 2017.

¹² "COSCO-Beteiligung am HHLA Container Terminal Tollerort", Hhla, 2022.

¹³ F. Ghirelli e J. Gunter, "COSCO's Hamburg Terminal Acquisition: Lessons For Europe", *War on the Rocks*, novembre 2022.

¹⁴ C.C.W. Pleister e G. Reger, *Shareholders' Rights in Private and Public Companies in Germany: Overview, Practical Law*, 2022.

capacità europee di trasporto di container via mare,¹⁵ potrebbe presentare potenziali rischi coercitivi nel medio e lungo termine. Cosco è, infatti, già presente in molti altri porti dell'Unione: il porto del Pireo in Grecia (67%),¹⁶ Valencia e Bilbao in Spagna (49% di Noatum Port, che gestisce i terminal container dei porti di Valencia e Bilbao),¹⁷ Rotterdam nei Paesi Bassi (35%)¹⁸ e Vado Ligure in Italia (40% della società Vado Gateway che gestisce il terminal container di Savona Vado Ligure¹⁹). L'accordo con Cosco sul porto di Amburgo è stato siglato quando era già in vigore il *framework* europeo per il controllo di Ide (*EU Framework for Foreign Direct Investment Screening*), nato con lo scopo di dare all'Unione uno strumento per identificare, valutare e mitigare i potenziali rischi derivanti da Ide.²⁰ Ciononostante, emerge la necessità di disporre di ulteriori strumenti per gestire la dipendenza dalla Cina e facilitare una competizione alla pari tra le diverse imprese sul mercato europeo.

Gestire la dipendenza dalla Cina – la misura sui sussidi esteri e il nuovo strumento di anti-coercizione economica

Proprio al fine di agire sulle distorsioni del mercato europeo da parte di attori non-UE e di ribilanciare il mercato unico, a novembre 2022 il Consiglio ha approvato una nuova misura sui sussidi esteri. Questa misura stabilisce una serie di norme procedurali per esaminare i sussidi da paesi terzi ad attività presenti nel mercato unico, in caso di grandi concentrazioni e di grandi procedure di appalto pubblico.²¹ Da settembre 2023 le imprese coinvolte nella realizzazione di concentrazioni (fusioni, acquisizioni e joint venture) in cui una delle parti ha un fatturato globale pari o superiore a 500 milioni di euro, o coinvolta in procedure di appalto superiori a 250 milioni di euro, dovranno informare la Commissione europea riguardo a “contributi finanziari” ricevuti da governi non UE, superiori a soglie che possono essere considerate relativamente basse.²² La misura mira a riequilibrare distorsioni sul mercato unico e ripristinare una concorrenza equa tra le imprese, europee e non, che operano nel mercato europeo. È importante sottolineare come si tratti del primo strumento a livello europeo volto a controllare sussidi significativi da parte di attori terzi.

La misura prevede tre strumenti di cui la Commissione può disporre per esaminare contributi finanziari da parte di autorità pubbliche non-UE: due strumenti di autorizzazione preventiva per le fusioni più grandi e offerte nelle procedure di appalti pubblici su vasta scala, e uno strumento di indagine di mercato generale per indagare su tutte le altre situazioni. In presenza di distorsione, la

¹⁵ E. Fabry e J.M. D'Andria, “The Challenges of Chinese Investment Control in Europe”, Jacques Delors Institute, febbraio 2019.

¹⁶ K. Bali, “In Greece's largest port of Piraeus, China is the boss”, *DW*, 2022.

¹⁷ Cosco Shipping, “Cosco Shipping acquired 51% shares in Noatum Port Holdings in Spain”, 13 giugno 2017.

¹⁸ Cosco Shipping, “Cosco Pacific Limited entered into a Share Sale and Purchase Agreement with Hutchison Port Holdings Limited for the acquisition of equity interest in Euromax Terminal Rotterdam”, 2016.

¹⁹ Ports of Genoa Vado Gateway - APM Terminals Vado Ligure S.P.A., Official Website: <https://www.portsofgenoa.com/it/porti/porti-vl/porti-apm-vl.html>

²⁰ European Commission, Investment screening, 2022.

²¹ European Council, “Council gives final approval to tackling distortive foreign subsidies on the internal market”, 28 novembre 2022.

²² European University Institute, “EU Foreign Subsidies Regulation: what impact will it have on the energy sector” Debate, 2022.

Commissione eseguirà un test di bilanciamento, anche retroattivamente.²³ Questo aspetto della misura è particolarmente importante, poiché consente alla Commissione di andare ad agire su casi dove gli investimenti cumulativi negli anni di un attore non-UE creino distorsioni sul mercato. Un potenziale esempio è proprio quello degli investimenti di Cosco, il cui effetto distorsivo potrebbe risultare dagli investimenti cumulativi negli anni in diversi paesi UE. Le Soe cinesi, come Cosco, sono identificate come uno dei principali attori i cui investimenti possono creare distorsioni alla competitività del mercato europeo, e quindi uno dei principali target della nuova misura sui sussidi esteri.²⁴

L'UE è stata a lungo consapevole di queste possibili distorsioni sul mercato unico europeo e la nuova misura mira a riempire una lacuna normativa riguardo ai sussidi esteri al fine di creare una competizione equa tra le diverse imprese che vi operano.

Un'ulteriore misura che l'UE potrà utilizzare per garantire la sicurezza economica degli Stati membri è il nuovo strumento di anti-coercizione economica (*Anti-Coercion Instrument, Aci*). L'8 dicembre 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di uno strumento di regolamentazione che tutelasse l'Unione e i suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di attori extra-europei. A novembre 2022 il Consiglio ha approvato una posizione negoziale sulle norme anti-coercizione. Lo strumento anti-coercizione è *in primis* finalizzato a detenere azioni di coercizione economica, e in caso di necessità porre fine all'azione coercitiva attraverso il dialogo come strumento primario; tuttavia esso prevede anche l'utilizzo di "contromisure" come ultima risorsa.

L'UE ha originariamente avviato il processo per l'approvazione dello strumento di anti-coercizione economica in risposta agli Stati Uniti durante l'amministrazione Trump.²⁵ Tuttavia, l'utilizzo di questo strumento è stato poi associato all'attuazione di comportamenti coercitivi da parte della Cina. Nello specifico, si riconosce una correlazione tra la necessità di disporre di questo strumento a livello europeo e la coercizione economica attuata dalla Cina nei confronti della Lituania.²⁶ Lo strumento anti-coercizione rappresenta una delle misure che potenzialmente potrebbe impattare maggiormente sulle relazioni UE-Cina e rendere difficile il *re-engagement* con la Cina, nonostante la volontà di un maggior avvicinamento, soprattutto a seguito della ri-apertura della Cina dopo quasi tre anni di lockdown.

Il *Comprehensive Agreement on Investment (Cai)* e la questione della reciprocità degli investimenti bilaterali

Come detto precedentemente, durante la sua visita ufficiale in Cina il cancelliere Scholz ha insistito sul tema della reciprocità degli investimenti e ha incoraggiato una maggiore apertura del mercato cinese. I flussi cumulativi di Investimenti diretti esteri dall'UE alla Cina negli ultimi 20 anni hanno

²³ European Council, "Council gives final approval to tackling distortive foreign subsidies on the internal market"...., cit.

²⁴ European Parliament, "Parliament wants to clamp down on foreign public subsidies", 8 novembre 2022.

²⁵ M. Duchâtel, "Effective Deterrence? The Coming European Anti-Coercion Instrument", Institut Montaigne, 2 dicembre 2022.

²⁶ European Parliament, "MEPs back new trade instrument to protect the EU from economic blackmail", 10 ottobre 2022.

raggiunto più di €140 miliardi di euro. Viceversa, gli Ide cinesi in UE hanno raggiunto quasi 120 miliardi di euro.²⁷ I flussi di Ide dall'UE in Cina rimangono relativamente modesti rispetto alle dimensioni e al potenziale dell'economia cinese.²⁸ Mentre l'UE ha sempre costituito una delle mete privilegiate per gli investimenti cinesi, i flussi di Ide europei in Cina hanno riscontrato numerosi ostacoli all'accesso al mercato cinese, come significative restrizioni agli investimenti, soprattutto nei settori con elevate opportunità di crescita.²⁹

FIGURA 1 - INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI (IDE) BILATERALI CUMULATIVI TRA UE E CINA

I FLUSSI DI IDE DELL'UE IN CINA SONO SEMPRE STATI SIGNIFICATIVAMENTE SUPERIORI AI FLUSSI DI IDE DALLA CINA VERSO L'UE. DAL 2012 L'ANDAMENTO È RAPIDAMENTE CAMBIATO

IDE bilaterali tra Cina e UE27, 2000-2020

(in miliardi di dollari)



Fonte: Rhodium Group

Su questo sfondo, il *Comprehensive Agreement on Investment* (CAI) tra UE e Cina concluso il 20 dicembre 2020 dopo sette anni di negoziazioni,³⁰ mira a garantire agli investitori europei un maggior accesso al mercato cinese, includendo norme per regolare il trasferimento forzato di tecnologia, la condotta delle Soe, le norme di trasparenza per le sovvenzioni e gli impegni relativi allo sviluppo sostenibile.³¹ Tuttavia, l'esecutività dell'accordo è attualmente "congelata" dal Parlamento europeo a causa di un reciproco scambio di sanzioni diplomatiche tra UE e Cina.³²

²⁷ European Commission, "Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment", 2020.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ T. Hanemann e E. Houtari, *EU-China FDI: Working towards more reciprocity in investment relations*, MERICS, 17 aprile 2018.

³⁰ European Commission, *Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment...*, cit.

³² European Parliament, "MEPs refuse any agreement with China whilst sanctions are in place", 17 maggio 2021.

Entrambe le parti hanno inoltre concordato di continuare le negoziazioni in materia di Investment Protection (IP) e di risoluzione delle controversie sugli investimenti.

L'UE è riuscita comunque a raggiungere una parte significativa degli obiettivi che erano stati prefissati per quanto riguarda la reciprocità negli investimenti tra Cina e UE. Tuttavia, per quanto riguarda il Cai, la sua ratifica è al momento improbabile, data la tensione nel rapporto UE-Cina e l'atteggiamento negativo da parte della Cina verso la strategia di "tripartizione" che l'UE tuttora sposa nel suo rapporto con la Cina. Inoltre, la decisione di "scongellare" il Cai dipende dal Parlamento europeo, che fino a ora non ha agito in questo senso.

Conclusioni

La visita ufficiale del cancelliere tedesco ha sicuramente veicolato l'intenzione di approfondire le relazioni commerciali con la Cina da parte della Germania, e, nonostante il posizionamento chiaro di Scholz su temi delicati e cruciali nel rapporto UE-Cina, la visita potrebbe avere implicazioni negative per le relazioni sino-europee particolarmente in merito al potenziale rischio di aumentare la dipendenza economica da Pechino.

Nonostante il messaggio di apertura verso la Cina dato dalle visite di Scholz e del presidente Michel a Pechino, nel contesto di una riapertura cinese dopo quasi tre anni di serrato lockdown, si conferma il cambiamento nelle relazioni UE-Cina e le preoccupazioni a livello di sicurezza da parte dell'UE. L'UE conferma il suo approccio di "tripartizione" stabilito con lo *Strategic Outlook* del 2019 nel gestire il suo rapporto con la Cina, considerata allo stesso tempo partner, competitor e "rivale sistemico". Tuttavia, mentre questa strategia è funzionale per l'UE, non lo è per la controparte cinese, che ha definito l'approccio europeo come affetto da "dissonanza cognitiva".³³ Le due parti operano dunque su due framework differenti nel gestire le relazioni reciproche. È quindi prioritario innanzitutto sviluppare un framework pragmatico in cui operare con la Cina, al fine di poter cooperare nell'affrontare minacce transnazionali come il cambiamento climatico e potenziali future pandemie, pur riconoscendo le differenze sostanziali che intercorrono tra le due parti.

La volontà di ri-aprirsi verso la Cina coesiste quindi con la consapevolezza delle difficoltà che caratterizzano le relazioni UE-Cina, soprattutto sul piano della sicurezza. L'UE deve infatti continuare a implementare quegli strumenti che permettono di riequilibrare le distorsioni sul mercato unico, come la nuova misura sui sussidi esteri e l'*International Procurement Instrument* (Ipi); e deve poter disporre di strumenti di difesa commerciale come l'AcI quando necessario, in casi di coercizione economica come per la Lituania. La protezione degli investitori UE e il riequilibrio di distorsioni sul mercato unico sono particolarmente importanti alla luce del "modello di doppia circolazione" ("dual circulation") cinese.

L'UE lavora verso un *re-engagemnet* con la Cina, soprattutto ora che è possibile riprendere gli incontri di persona e che la connettività "*people-to-people*" può ricominciare, e le recenti visite a Pechino ne sono una testimonianza. Tuttavia, il re-engagement con la Cina sarà moderato e limitato dalle criticità che attualmente caratterizzano le relazioni UE-Cina. Da una parte, è importante cercare di promuovere il dialogo ove possibile. Dall'altra, l'utilizzo di strumenti e misure che regolino le distorsioni di mercato è necessario. Di prioritaria importanza è lo sviluppo di un framework

³³ "EU has 'cognitive split' in its China policy - senior Chinese diplomat", *Reuters*, 30 dicembre 2021.

pragmatico per trovare un equilibrio migliore tra i diversi aspetti della strategia UE di “tripartizione”, al fine di perseguire un dialogo fruttuoso con la Cina e allo stesso tempo difendere i propri interessi strategici.

2.3 Quale “alleanza”? Le relazioni sino-russe e la guerra in Ucraina

Flavia Lucenti e Giulia Sciorati

A quasi un anno dallo scoppio della guerra in Ucraina, la comunità internazionale continua a interrogarsi sulla natura delle relazioni bilaterali tra Russia e Cina, interpretando la posizione di ambiguità perseguita da Pechino come la riprova di un'alleanza in corso tra i due paesi. Nel 2019, Aldo Ferrari e Eleonora Tafuro Ambrosetti avevano problematizzato il concetto di “alleanza” tra i due paesi, supportando l'idea che la Cina e la Russia stessero portando avanti un “matrimonio di convenienza” di cui Pechino era partner di maggioranza.¹ Oggi, ancora più di ieri, sono obblighi e limitazioni – spesso tra loro discordanti e stimolati da considerazioni che poco hanno a che fare con le relazioni bilaterali tra i due paesi – che modellano le relazioni sino-russe, mettendo in discussione l'assunto che una vera e propria alleanza esista tra Pechino e Mosca.

Le relazioni sino-russe in ottica russa

Fin dall'inizio dell'“operazione militare speciale”, perifrasi utilizzata dal presidente Vladimir Putin per indicare l'invasione dell'Ucraina,² l'evolversi delle relazioni tra la Russia e la Cina è stata una delle priorità nel dibattito politico internazionale. Solo poche settimane prima dello scoppio della guerra, i due presidenti, Putin e Xi Jinping si erano incontrati in occasione dei Giochi Olimpici ai primi di febbraio 2022, dichiarando pubblicamente che: “L'amicizia tra i due stati non ha confini, e non ci sono aree proibite di cooperazione”.³ Agli occhi dell'opinione pubblica internazionale, ciò presagiva il delinearsi di una intesa ancor più intensa tra la Russia e la Cina, che non escludeva perfino un reciproco supporto militare in caso di necessità. A tal riguardo, molti sono stati gli studiosi e analisti politici a chiedersi se e quanto Pechino già sapesse dell'offensiva preparata dal Cremlino ai danni del governo di Kiev.

Il protrarsi della guerra in Ucraina non ha fornito una risposta a questa domanda, tuttavia, ha reso più chiaro il significato della dichiarazione del 4 febbraio, rivelando come entrambi i paesi siano ormai allineati ideologicamente in funzione anti-statunitense. Come scrive Anna Kireeva, docente presso l'Università Mgimo di Mosca, riguardo alla dichiarazione dell'amicizia senza limiti: “La vera novità è stata il sostegno della Cina alla posizione della Russia contro l'allargamento della Nato”.⁴ A dispetto di quanto si è spesso portati a immaginare, l'approfondimento delle relazioni tra i due paesi, voluto fortemente dal ministro russo Yevgeny Primakov, a partire da metà degli anni Novanta, si è sviluppato sulla scorta di valori comuni. Tra questi, il rispetto della sovranità ma

¹ A. Ferrari e E. Tafuro Ambrosetti (a cura di), *China and Russia: Anatomy of a Partnership*. Milano, Ledizioni, 2019.

² “Address by the President of the Russian Federation”, President of Russia, 24 febbraio 2022.

³ “Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о международных отношениях, вступающих в новую эпоху, и глобальном устойчивом развитии” (“Dichiarazione congiunta della Federazione russa e della Repubblica popolare cinese sulle relazioni internazionali che entrano in una nuova era e sullo sviluppo globale sostenibile”), President of Russia, 4 febbraio 2022.

⁴ A. Kireeva, “The Limits to Russia and China's ‘No Limits’ Friendship”, East Asia Forum, 23 marzo 2022.

anche la visione di un ordine multipolare, che si è poi inevitabilmente tradotta in un ridimensionamento del ruolo degli Stati Uniti, auspicato sia dalla Russia che dalla Cina, desiderose di tornare ad assumere una veste da protagoniste nello scenario internazionale. A oggi, invece, l'ottemperanza a quei principi che hanno reso l'avvicinamento percorribile, sembra essere scivolata in secondo piano, come l'attacco militare all'Ucraina mette in evidenza. La Russia, invadendo l'Ucraina, non solo ha infranto, e per la seconda volta dopo il 2014, il periodo di tregua olimpica in vigore fino a sette giorni dopo la fine delle Paralimpiadi invernali di Pechino,⁵ ma ha trasgredito al principio di sovranità, ridondante nella retorica di collaborazione tra i due paesi, anche in tempi recenti. Si capisce dunque, come la questione valoriale stia lasciando spazio a una posizione più dichiaratamente orientata dalla convinzione da sempre sostenuta da Mosca, e oggi anche da Pechino, che ad ostacolare l'esercizio del loro ruolo di grandi potenze globali siano gli Stati Uniti, e più in generale, l'Alleanza Atlantica.

Interpretando le odierne relazioni sino-russe in tal senso, la guerra, provocando una temporanea battuta d'arresto al potenziale allargamento della Nato verso l'Ucraina, starebbe difendendo anche gli interessi della Cina.⁶ Un risultato questo, di cui Pechino starebbe beneficiando senza subire i costi politici ed economici legati all'invasione dell'Ucraina, se non fosse che la Nato ha ripreso vigore proprio a seguito dell'attacco russo. Inoltre, il patto stretto con Mosca non è vantaggioso per quanto riguarda i proficui rapporti economici che la Cina intrattiene con altre potenze, incluse quelle occidentali. Tale consapevolezza aleggia tra le stanze del Cremlino, motivo per cui la Russia si sta accontentando di ricevere appoggio politico dalla controparte cinese e la garanzia che Pechino non userà la sua leva economica per scoraggiare lo sforzo bellico voluto dal presidente Putin.

Diversamente, a stimolare una reazione, seppur timida, della Cina in relazione alla conduzione delle operazioni militari, sono state le dichiarazioni del presidente russo e di parte della sua amministrazione, riguardo alla minaccia dell'uso dell'arma atomica. Pechino non ha potuto far altro che prendere le distanze da Mosca su questo punto, per proteggere la propria reputazione come attore internazionale e non essere trascinata dalla Russia tra le fila degli stati-paria. Sono questo tipo di reazioni, giudicate eccessivamente emotive dalla Cina, che potrebbero aprire, in via ipotetica, un divario tra i due paesi, o meglio tra i due presidenti. Se Putin, ingannato ormai dalla sua stessa retorica, punta alla conquista di tutta o parte dell'Ucraina per sancire la grandezza della Russia ai danni dell'Occidente, ma ancor di più per assicurarsi la propria conservazione al potere, Xi ha interessi divergenti. La Cina, infatti, che più di tutto ha bisogno di stabilità, non trarrebbe alcun profitto da una *escalation* del conflitto, che finirebbe invece per minare le sue attività commerciali e finanziarie.

Quando Putin dichiara in tono solenne che difenderà “le nostre terre” (*nashi zemli*, наши земли) – ovvero, le quattro regioni del Donbass, Donetsk, Lugansk, Zaporizhzhya e Kherson, annesse

⁵ Fin dall'antichità, le Olimpiadi sono state caratterizzate da un periodo di tregua, imposto per garantire il regolare svolgimento dei Giochi e la partecipazione di atleti e spettatori. In epoca moderna, a partire dal 1994, la pratica della tregua Olimpica è stata ripresa dal Comitato Olimpico Internazionale e sostenuta dalle Nazioni Unite. La tregua Olimpica ha una durata di sette giorni prima dell'inizio dei Giochi Olimpici fino a sette giorni dopo la fine dei Giochi Paralimpici. “Olympic Truce”, International Olympic Committee.

⁶ M. Schuman, “How China Is Using Vladimir Putin”, *The Atlantic*, 29 dicembre 2022.

attraverso il referendum-farsa tenutosi a fine settembre 2022⁷ – con tutte le forze e le risorse a disposizione, alludendo tra le righe all’uso dell’atomica, la sua non è altro che una voce isolata sulla scena internazionale. La Cina, infatti, come si è visto al vertice G20 di Bali dello scorso novembre, ha preferito spalleggiare l’avversario, esprimendo di concerto con gli Stati Uniti serie preoccupazioni per l’andamento della guerra qualora l’uso dell’atomica fosse anche solo minacciato,⁸ piuttosto che assecondare l’amico russo.

Le relazioni sino-russe in ottica cinese

Proprio alla luce delle forti dichiarazioni russe sull’uso dell’atomica, nell’ultimo anno, Pechino ha cercato di chiarire la natura della propria relazione con Mosca. Contrariamente a ciò che è generalmente riportato dai media occidentali, infatti, le relazioni tra la Cina e la Russia sono una tematica di particolare rilievo nel dibattito pubblico e politico cinese, specialmente dopo lo scoppio della guerra in Ucraina che, fin dagli albori, scatenò forti reazioni da parte dell’opinione pubblica cinese.⁹ In numerose occasioni, esponenti dell’élite politica e diplomatica del paese hanno rilasciato dichiarazioni alla stampa nazionale sulle relazioni tra Pechino e Mosca, chiarendo come queste ultime non debbano essere lette nei termini di una vera e propria alleanza ma, piuttosto, di una “partnership” che gode di uno status speciale. Nel marzo 2021, ad esempio, un breve articolo pubblicato dal ministero della Difesa cinese presentava i rapporti sino-russi come un “modello” per “un nuovo tipo di relazioni internazionali caratterizzate dal rispetto reciproco, dall’uguaglianza e dalla giustizia, e da una cooperazione mutualmente vantaggiosa”.¹⁰

Tale definizione offre un’importante punto di partenza per contestualizzare le relazioni tra Pechino e Mosca così come viste dalla Cina poiché vi sottintende un legame diretto con le dinamiche della competizione con gli Stati Uniti che oggigiorno caratterizzano il funzionamento di tutto il sistema internazionale. Per Pechino, infatti, la Russia rappresenta un supporto imprescindibile nel contesto internazionale che le consente di fare affidamento su un attore con cui condivide idee, norme e valori e con cui è in grado di fare fronte comune per rispondere alle sfide che emergono dalla sempre più pressante contrapposizione tra l’ordine internazionale americanocentrico costruito nel secondo dopoguerra e quello più recentemente promosso dalla Cina.¹¹

Nonostante questo ruolo per la Russia rimanga centrale nella strategia di Pechino, la guerra in Ucraina ha fornito nuove evidenze che consentono di meglio interpretare la posizione della Cina in merito al revisionismo russo e, generalmente, i limiti che permangono nelle relazioni tra i due paesi. Dallo scoppio della guerra, la Cina ha infatti perseguito quella che alcuni osservatori hanno

⁷ A. Wierzbowska-Miazga, T. Iwański e P. Żochowski, “The Farce of the ‘Referendum’ in the Donbas”, Center for Eastern Studies (OSW), 14 maggio 2014.

⁸ “President Xi Jinping Meets with U.S. President Joe Biden in Bali”, Ministero per gli Affari Esteri della Rpc, 14 novembre 2022; e “Readout of President Joe Biden’s Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China”, The White House, 14 novembre 2022.

⁹ C. Mu, “China’s Public Opinion Is Shifting Away From Russia”, *The Diplomat*, 21 settembre 2022.

¹⁰ “国防部新闻局就近期涉军热点问题答记者问” (“L’Ufficio Informazioni del Ministero della Difesa Nazionale ha risposto alle domande dei giornalisti sui recenti temi scottanti di natura militare”), Ministero della Difesa della Rpc, 1 marzo 2021.

¹¹ F. Sapio, “The ‘Three Shared’ Principle: What Is New in China’s Foreign Policy”, ISPI Commentary, ISPI, 27 settembre 2019.

definito come una “neutralità pro-russa”,¹² continuando, per esempio, a identificare il conflitto nel discorso politico ufficiale con il termine, più moderato di “crisi ucraina”.¹³ Inoltre, Pechino si è astenuta all'imposizione di sanzioni a Mosca in ambito Onu,¹⁴ complice, non solo la speciale relazione bilaterale tra i due paesi, ma anche il tradizionale comportamento sanzionatorio cinese che mira primariamente a colpire comportamenti ritenuti problematici e non ambiti della vita politica ed economica di uno stato nella loro totalità.¹⁵ Da ultimo, nel suo discorso politico, la Cina non imputa la responsabilità della guerra in Ucraina a Mosca ma, per citare le parole del ministro degli Esteri cinese Wang Yi del 26 febbraio 2022, alla “mentalità da Guerra fredda” a cui è associato l'allargamento della Nato e contestualizzata la percezione d'insicurezza che ha ispirato l'azione militare di Mosca.¹⁶ Non a caso, Pechino oggi promuove una propria iniziativa volta al mantenimento della sicurezza globale (la *Global Security Initiative*) radicata nell'ideale di una “sicurezza indivisibile” tra tutti i paesi del mondo.

Sarebbe erroneo, tuttavia, ridurre l'ambiguità mantenuta da Pechino nei confronti della guerra in Ucraina a un generale consenso cinese verso le aspirazioni russe. L'azione militare di Mosca ha messo a nudo una serie di limitazioni intrinseche alle relazioni tra la Cina e la Russia. Il conflitto, infatti, è iniziato in un momento particolarmente sensibile per i rapporti bilaterali. Durante il già ricordato incontro tra Xi e Putin a Pechino il 4 febbraio 2022, i due leader avevano definito le relazioni bilaterali come un’“amicizia senza limiti e senza divieti alla cooperazione”.¹⁷ Un'inversione di marcia cinese dopo lo scoppio della guerra avrebbe, pertanto, rivelato l'importante errore di calcolo cinese nei suoi rapporti con Mosca e, di conseguenza, danneggiato la reputazione del paese su cui la Cina fonda tutto il sistema delle sue relazioni internazionali. L'azione militare russa, inoltre, contraddice l'approccio cinese al rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale ucraina, due principi che sono stati al cuore della politica estera del paese fin dall'epoca di Mao e sui quali tutte le relazioni diplomatiche del paese sono state negoziate. La chiara violazione cinese di questi principi in favore della Russia avrebbe, quindi, rimesso in discussione la posizione internazionale cinese.

Oggigiorno, Pechino si trova in una posizione estremamente difficile per quanto riguarda le relazioni con la Russia poiché se, da una parte, Mosca rimane un partner chiave per sostenere Pechino nella competizione con gli Stati Uniti a livello globale; dall'altra, il nuovo revisionismo russo mina la stabilità delle relazioni che il paese ha sviluppato in tutto il mondo. Finora la Cina è riuscita a proporre interpretazioni della guerra in Ucraina che ne hanno salvaguardato l'ambiguità d'approccio. Tuttavia, questa posizione sta cominciando a mostrarsi sempre più legata alla Russia, complice il prolungarsi del conflitto e i parallelismi tratteggiati dagli Stati Uniti tra la situazione in Ucraina e la questione taiwanese.

¹² K. Hille, “Xi Pursues Policy of ‘Pro-Russia Neutrality’ Despite Ukraine War”, *Financial Times*, 27 febbraio 2022.

¹³ “习近平同俄罗斯总统普京举行视频会晤” (“Xi Jinping tiene un incontro video con il presidente russo Vladimir Putin”), Ministero per gli Affari Esteri della Rpc. 30 dicembre 2022.

¹⁴ “U.N. Denounces Russian ‘Annexation’ with China Abstaining”, *Nikkei Asia*, 13 ottobre 2022.

¹⁵ “China’s Sanctions Strategy and Its Implications”, National Bureau of Asian Research, 26 luglio 2022.

¹⁶ “Wang Yi Expounds China’s Five-Point Position on the Current Ukraine Issue”, Ministero per gli Affari Esteri della Rpc.

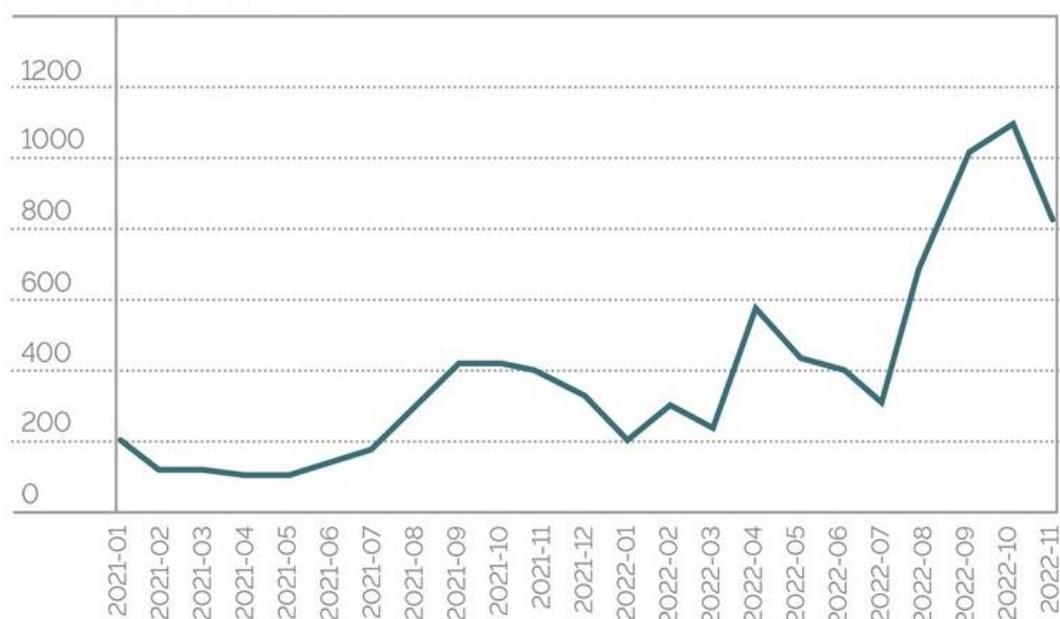
¹⁷ “中华人民共和国和俄罗斯联邦关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明” (“Dichiarazione congiunta tra la Repubblica popolare cinese e la Federazione russa sulle relazioni internazionali e lo sviluppo globale sostenibile nella nuova era”), *Xinhua*, 4 febbraio 2022.

Considerazioni conclusive: “veri amici” o “partner di conseguenza”?

Nonostante l'emergere di nuovi e più alti ostacoli, Cina e Russia condividono interessi, valori e una visione affine dell'ordine internazionale. Entrambi rinsaldano il loro partenariato sia a livello retorico, come ribadito da Putin e Xi all'incontro del 30 dicembre 2022, l'ultimo in ordine di tempo, sia sul piano commerciale. Dall'inizio del conflitto, la bilancia delle importazioni ed esportazioni tra i due, incluso il settore energetico (*si veda infografica*), è cresciuta di quasi un terzo, raggiungendo i 172 miliardi di dollari.¹⁸ Ciò è stato in parte il riflesso delle sanzioni imposte dall'Occidente alla Russia e di quelle statunitensi a danno dei prodotti e delle aziende cinesi, in particolare, per quanto riguarda il settore dell'high-tech.¹⁹ In conclusione, la Cina e la Russia si confermano essere, citando la studiosa Elizabeth Wishnick dei “partner di conseguenza”²⁰ legate, più che da una sincera amicizia, dalla necessità di rivendicare uno status globale e dall'intolleranza verso un Occidente che, secondo la propria versione dei fatti, ostacola le loro ambizioni di grandezza.

Import cinese di GNL dalla Russia

valori in milioni di dollari



Fonte: Elaborazione ISPI su dati China Customs Statistics

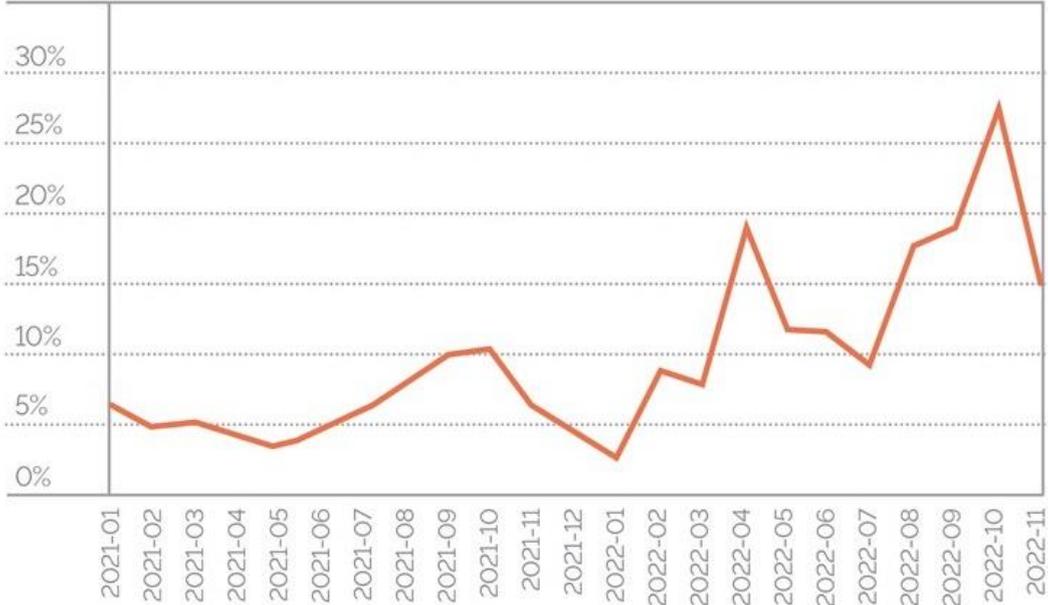
¹⁸ General Administration of Customs cinese.

(<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4747658/index.html>).
Riportano incremento di 172, 39 da gennaio a novembre 2022.

¹⁹ <https://www.eastasiaforum.org/2022/12/03/taiwan-holds-all-the-chips-in-us-china-tech-showdown/#>

²⁰ E. Wishnick, “In Search of the ‘Other’ in Asia: Russia–China Relations Revisited”, *The Pacific Review*, vol. 30, n. 1, 2016, pp. 114-132.

Percentuale di GNL di provenienza russa sul totale importato dalla Cina



Fonte: Elaborazione ISPI su dati China Customs Statistics

2.4 G20: la posizione cinese e i propositi di riforma dell'ordine internazionale anche alla luce dei Summit Brics e Sco

Matteo Dian

La Cina, soprattutto dopo l'ascesa al potere di Xi Jinping, ha articolato una visione propria dell'ordine internazionale, alternativa a quella liberale promossa dagli Stati Uniti e dall'Unione europea. La Cina mira a costruire un ordine post-occidentale e post-liberale nel quale sovranità e non interferenza hanno priorità sui diritti individuali. In questo contesto, Pechino si propone come leader benevolo, in grado di offrire “soluzioni cinesi” ai problemi globali e orientato alla costruzione di una “comunità di destino comune”. La maggioranza delle iniziative concrete si concentrano nei settori dello sviluppo, degli investimenti e delle infrastrutture. Nei primi anni della sua leadership, Xi ha promosso la *Belt and Road Initiative* (Bri, o Nuova Via della Seta) e la Banca Asiatica d' Investimento per le Infrastrutture (Aiiib). Nel 2022, si è aggiunta la *Global Development Initiative* (Gdi), che punta a rafforzare il ruolo cinese nella cooperazione allo sviluppo e nella lotta alla povertà. Nel settore della sicurezza Xi ha promosso la *Global Security Initiative* (Gsi), progetto ancora molto vago, che enfatizza l'opposizione cinese alle alleanze a guida americana e alla polarizzazione strategica tra democrazie e autoritarismi. Il G20, il summit dei Brics, e la *Shanghai Cooperation Organization* (Sco) costituiscono forum importanti per Pechino per cercare consensi per la propria proposta politica. Mentre gli stati occidentali considerano sempre di più la Cina come un “rivale sistemico”, l'enfasi su sviluppo e cooperazione economica, unite a non interferenza e sovranità attraggono numerosi consensi nel Sud globale.

La Cina e l'ordine internazionale

Il progetto di ordine internazionale cinese è il prodotto di una complessa elaborazione ideologica e politica, influenzata da tre tradizioni politiche.¹

La prima è quella del “nazionalismo post-coloniale”, che vede la politica internazionale come competitiva e sottolinea la memoria del “secolo delle umiliazioni”, durante il quale la debolezza cinese ha permesso alle potenze europee e al Giappone di sottomettere, dividere e sfruttare la Cina.² Da questo punto di vista, il ruolo del Partito comunista è quello di proteggere il paese, rendendolo moderno, prospero e forte. Questa tradizione, da un lato, contrappone la Cina ai paesi occidentali e al Giappone, che vengono visti come attori intenzionati a contenere l'ascesa cinese. Dall'altro, incoraggia le relazioni con i paesi del Sud globale, che condividono con la Cina un passato coloniale e sono considerati come partner naturali. Ciò si traduce anche in una forte enfasi sui Principi di coesistenza pacifica, ovvero il rispetto dell'integrità territoriale e della sovranità, il non allineamento e la non interferenza nella politica interna di altri stati.

¹ M. Dian, *La Cina, gli Stati Uniti e il futuro dell'Ordine Internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2021.

² Il secolo delle umiliazioni corrisponde al periodo tra la prima guerra dell'oppio (1839-1942) all'instaurazione della Repubblica Popolare nel 1949.

La seconda tradizione è quella marxista-leninista. Nella Cina contemporanea, la “lotta di classe” non costituisce più il prisma attraverso il quale la leadership interpreta la politica internazionale. Tuttavia, il marxismo-leninismo rimane importante e si traduce soprattutto in due principi: il ruolo essenziale del Partito comunista e il principio per cui lo scontro con le forze che si oppongono alla Cina è parte integrante della politica internazionale, per quanto non si debba necessariamente tradurre in conflitto militare.

La terza tradizione fondamentale è quella neo-confuciana, che si basa su principi quali il merito, l'armonia, la gerarchia e il rispetto per l'autorità. A livello domestico, i dirigenti del Partito si presentano come amministratori saggi e meritevoli, in grado di fornire prosperità e stabilità. Anche a livello internazionale, la Cina di Xi recupera la cosmologia confuciana, nella quale l'Impero celeste era il centro del mondo e garantiva agli stati che riconoscevano la sua autorità un'egemonia benevola, oltre che stabilità, prosperità, e armonia, ovvero, la cooperazione nel rispetto delle differenze.

Queste tre tradizioni influenzano in maniera determinante la proposta di ordine internazionale elaborata durante l'era di Xi Jinping. In primo luogo, la Cina tende a preferire forme di governance basate sul primato della sovranità sui diritti individuali e neutre rispetto al regime e agli standard politici interni.³ Il secondo aspetto fondamentale riguarda lo status della Cina che si propone come potenza leader in Asia con uno status pari a quello gli Stati Uniti a livello globale.

In questo contesto, Xi ha ridefinito il ruolo internazionale della Cina, descritto come quello di costruire “comunità di destino condiviso per tutta l'umanità”.⁴ Questo concetto sottolinea la necessità di inclusione e rispetto per la diversità politica per i paesi non democratici e pone una forte enfasi sul primato dello sviluppo economico e sui diritti dei singoli. Inoltre, implica una nuova centralità di Pechino nella costruzione di un ordine giusto e stabile. La Cina non intende più essere vista come un paese che deve integrarsi nell'ordine internazionale a guida occidentale. Al contrario, rivendica uno status di potenze guida in un contesto globale sempre più plurale e sostiene la possibilità di offrire “soluzioni cinesi” per i problemi politici ed economici del mondo contemporaneo.⁵

Questa visione è presentata come antitesi alla cosiddetta “mentalità da Guerra fredda”, ovvero il presunto tentativo degli Stati Uniti di polarizzare il sistema su linee ideologiche e strategiche. L'alternativa cinese sarebbe il “nuovo tipo di relazioni tra grandi potenze”, basato sul reciproco rispetto dei diversi valori, sistemi politici, sovranità e interessi fondamentali.⁶

Un altro aspetto fondante della visione cinese dell'ordine internazionale riguarda il multilateralismo. La Cina considera l'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) come l'istituzione fondamentale per

³ Con neutre rispetto al regime si intende organizzazioni o istituzioni che non discriminano in base al regime politico, accettando tra i propri membri democrazie o sistemi autocratici. Inoltre, non sono presenti sanzioni per violazioni di diritti umani o bassi standard in materia di libertà individuali.

⁴ N. Rolland, Nadège. *China's vision for a new world order*. Washington, National Bureau of Asian Research, 2020.

⁵ Con soluzioni cinesi, basate sull'esperienza storica si intende la particolare interpretazione del ruolo cinese nell'ordine contemporaneo e la re-interpretazione della storia cinese basata sul pensiero di Xi Jinping e associata all'influenza delle tre tradizioni marxista-leninista, nazionalista post-coloniale e neo-confuciana. S. Breslin, *China risen?: Studying Chinese global power*, Bristol, Policy Press, 2021.

⁶ La Cina tende ad adottare un'accezione espansiva di interessi fondamentali e sovranità, che includono, ad esempio la non interferenza di stati terzi su questioni quali Taiwan, Hong Kong e rispetto di diritti civili e politici.

l'ordine contemporaneo, sia perché Pechino detiene un seggio permanente presso il Consiglio di Sicurezza sia perché l'Onu è considerata un'istituzione neutra e non dominata dalle potenze occidentali, al contrario di molte altre istituzioni multilaterali.⁷ Di conseguenza, la Cina ha promosso un duplice sforzo: ampliare la rappresentanza del mondo non occidentale e non democratico all'interno delle istituzioni esistenti e creare quelle che definisce "istituzioni di nuovo tipo". Queste ultime si presentano come neutre rispetto al regime politico degli stati che vi aderiscono, rispettose dei principi di sovranità e non interferenza, e caratterizzate da una forte leadership cinese. La Bri e l'Aiib sono gli esempi più importanti di questo approccio. Tra il 2021 e 2022, Xi Jinping ha lanciato due nuove iniziative: la Gsi e la Gdi. Queste due iniziative costituiscono l'evoluzione più recente della proposta cinese di ordine internazionale. Come successo in precedenza con la Bri, anche in questo caso, l'annuncio iniziale non ha definito nei dettagli i contenuti della proposta cinese e le iniziative più concrete prenderanno corpo solo nei mesi e anni successivi.⁸ A oggi, la Gsi ripropone molti dei concetti fondanti della posizione cinese, dal rispetto della sovranità alla non interferenza, uniti a una rinnovata enfasi sul ruolo delle Nazioni Unite e alla centralità dei concetti di "*comprehensive security*" and "*indivisible security*". Il primo concetto si riferisce a problemi già presenti nell'agenda della politica estera e di sicurezza cinese, quali la sicurezza alimentare, la lotta al terrorismo, l'assistenza umanitaria in caso di disastri, cybersecurity, il cambiamento climatico e la sicurezza energetica.⁹ Il secondo, originariamente coniato dall'Atto Finale di Helsinki del 1975, è stato ripreso sia da Mosca sia da Pechino negli ultimi anni per criticare l'espansione della Nato e la crescente cooperazione tra alleati e partner degli Stati Uniti nell'Indo-Pacifico. Dal punto di vista cinese, infatti, promuovere la sicurezza indivisibile significa considerare "la sicurezza di ogni paese come inseparabile da quella degli altri Paesi della regione e mai a scapito di quella di un'altra".¹⁰ Ciò è presentato in contrasto con il presunto "egemonismo" e la "mentalità da guerra fredda" (ovvero polarizzazione tra alleati democratici e avversari autoritari), proposta dagli Stati Uniti.

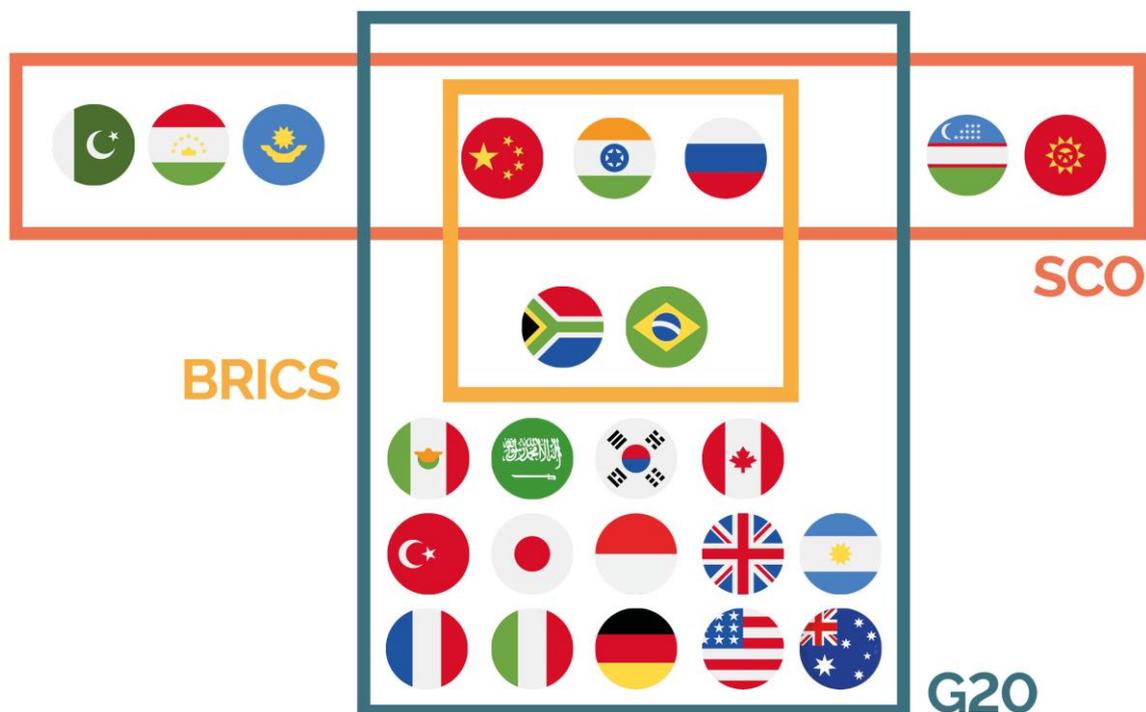
La Gdi si presenta come complementare alla Bri e come funzionale agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Onu. La Gdi riorganizzerà e amplierà le iniziative cinesi in settori quali riduzione della povertà, la sicurezza alimentare, i vaccini anti Covid-19, gli aiuti allo sviluppo, il cambiamento climatico e la connettività.

⁷ R. Foot, *China, the UN, and human protection: Beliefs, power, image*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

⁸ J. Zeng, *Slogan politics: Understanding Chinese foreign policy concepts*, Londra, Springer Nature, 2020.

⁹ K. Drinhausen e H. Legarda, *Comprehensive National Security Unleashed. How Xi's approach shapes China's policies at home and abroad*, MERICS, 2022.

¹⁰ C. Cash, "What is the Global Security Initiative?", Council on Geostrategy, settembre 2022.



La Cina e la Shanghai Cooperation Organization¹¹

Le dinamiche interne alla Sco, sin dalla sua fondazione nel 2002, sono sempre state influenzate in modo determinante dalle relazioni tra Russia e Cina. L'ultimo summit, svoltosi a Samarcanda, in Uzbekistan tra il 15-16 settembre 2022, è stato caratterizzato dal tentativo russo di rompere l'isolamento internazionale generato dall'invasione dell'Ucraina e dimostrare di avere ancora una forte influenza in Asia Centrale. Il sostegno cinese è stato parziale. Nonostante l'annuncio dell'“amicizia senza limiti” tra Mosca e Pechino del febbraio 2022, la cooperazione successiva all'invasione è stata limitata. Da un lato, c'è un chiaro allineamento su posizioni anti-americane. Inoltre, la Cina si è presentata come partner economico essenziale e Xi ha dichiarato di comprendere e sostenere gli interessi fondamentali della Russia. Dall'altro, la Cina ha dichiarato

¹¹ Fondata nel giugno 2001 come successore del gruppo Shanghai Five (1996), la Shanghai Cooperation Organisation (Sco) è un'organizzazione intergovernativa euroasiatica originariamente composta da Cina, Russia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan. Al momento i membri permanenti della Sco sono diventati otto con l'ingresso nel 2017 di India e Pakistan. Nel 2022 l'Iran ha firmato un memorandum per diventare membro dell'Organizzazione. Fanno parte in quanto stati osservatori (Observer States), interessati quindi a una adesione all'organizzazione, l'Afghanistan, la Bielorussia e la Mongolia. In veste di partner di dialogo partecipano alla Sco anche Armenia, Azerbaigian, Cambogia, Sri Lanka, Nepal e Turchia. Nel 2022 sono stati inclusi nel gruppo dei partner di dialogo anche Arabia Saudita, Egitto e Qatar. Inizialmente concentrata nel risolvere problemi di sicurezza regionale, lo scopo dell'organizzazione è stato ampliato a temi economici, di cooperazione politica e diplomatica e di sviluppo della regione.

ufficialmente di avere una serie di “domande e preoccupazioni”¹². L’invasione ha infatti dato luogo a una serie di sviluppi sfavorevoli per la Cina: il consolidamento e l’allargamento della Nato, un rafforzamento delle alleanze a guida americana in Asia Orientale e una cooperazione crescente tra Nato, Giappone e Corea del Sud. Per di più, il conflitto ha minato i tentativi cinesi di coltivare una relazione speciale con i diversi membri dell’UE, in particolare con i paesi dell’Europa orientale nell’ambito della piattaforma di cooperazione 16+1, interrompendo pure lo sviluppo del Corridoio Euro-Asiatico della Bri.

Ciò fa intuire come la relazione bilaterale sino-russa non sia priva di problemi e di sviluppi in un senso sempre più asimmetrico in favore di Pechino. Questa crescente asimmetria ha un impatto anche sugli altri partner della Sco, che cercano di trovare una posizione di equilibrio tra la tradizionale influenza russa e la crescente rilevanza economica e politica cinese. Tuttavia, il tentativo cinese di proporsi come leader di un’alternativa non occidentale dipenderà molto dai rapporti con Mosca. Maggiori divergenze potrebbero generare una dinamica competitiva in Asia centrale e dare luogo a significativi ostacoli per le iniziative cinesi.

La Cina e il summit dei Brics

Il gruppo dei Brics rappresenta un altro forum importante per le ambizioni cinesi. Brasile, Russia, India e Sud Africa condividono la preferenza cinese per i principi di sovranità e non interferenza, e sottolineano la necessità di promuovere maggiore inclusione nella governance globale, garantendo più ampia rappresentanza alle potenze emergenti del Sud globale.

L’ultimo summit Brics, svoltosi a Pechino nel giugno 2022, ha evidenziato come la Cina consideri questo forum essenziale per creare consenso verso le proprie iniziative e la propria leadership nel Sud globale. Xi ha presentato Bri, Gsi e Gdi, come forme di governance di tipo “non occidentale” in grado di dare vita a un nuovo tipo di globalizzazione economica inclusiva e non egemonica. Inoltre, ha lanciato una serie di nuove iniziative, tra i quali spicca l’inaugurazione del *Brics Partnership on New Industrial Revolution Innovation Center*, centro di coordinamento delle politiche di innovazione che sorgerà a Xiamen nella provincia del Fujian.¹³

Tutto ciò è presentato in contrasto con le politiche promosse dagli Stati Uniti, che nel frattempo, hanno sia consolidato la loro rete di alleanze militari sia promosso una serie di restrizioni all’esportazione di tecnologie strategiche, dai semiconduttori all’intelligenza artificiale.

Infine, il summit dei Brics nonostante le differenze di posizioni sull’invasione russa dell’Ucraina, ha messo in evidenza come tutti i membri abbiano rifiutato di imporre sanzioni contro la Russia, considerate come dannose per la stabilità globale. Ciò rende ancora più evidente la volontà dei membri, di presentare il gruppo dei Brics come alternativa all’Occidente.

¹²N. Gan, “Putin concedes China has ‘questions and concerns’ over Russia’s faltering invasion of Ukraine”, *CNN*, 15 settembre 2022.

¹³ “Full Text: Chinese President Xi Jinping’s keynote speech at the opening ceremony of the BRICS Business Forum”, *China Daily*, 22 giugno 2022.

La Cina e il G20

Il summit G20 tenutosi a Bali, Indonesia, nel novembre 2022, ha rappresentato forse il momento più importante dell'anno per il tentativo cinese di promuovere la propria visione dell'ordine. Tuttavia, il G20 è stato anche la sede nella quale Xi si è dovuto confrontare con posizioni molto diverse e spesso distanti da quella cinese.

A Bali, nel suo discorso Xi ha toccato tutti i punti fondanti della sua proposta per l'ordine internazionale quali, l'inadeguatezza della governance contemporanea, la necessità di inclusione del Sud del mondo, la priorità allo sviluppo e alla risoluzione dei problemi globali. In questa occasione, Xi è tornato a presentare le soluzioni cinesi, quali la Gdi e la Bri, come orientate al futuro e alla costruzione della comunità di destino comune, in contrapposizione ai "blocchi ideologici" (ovvero il rafforzamento delle alleanze a guida americana).¹⁴

La Cina non è riuscita a impedire l'inclusione di una forte ed esplicita condanna dell'invasione russa dell'Ucraina nel documento finale. Ciò riflette sia i problemi nella relazione bilaterale con Mosca sia l'impossibilità di trovare un consenso contrario a una censura esplicita del comportamento russo. Il secondo sviluppo importante riguarda l'incontro bilaterale tra Xi e il presidente Joe Biden, durante il quale i due leader hanno riconosciuto l'esistenza della "competizione tra grandi potenze", ma hanno dichiarato la loro volontà di porre limiti e regole a questa competizione, rafforzando la comunicazione reciproca.

Conclusione

Nel prossimo futuro, la Cina continuerà a utilizzare fora quali il G20, il summit Brics, e la Sco come occasione per articolare la propria proposta di ordine internazionale, presentandosi come leader dei paesi non occidentali e del Sud globale, enfatizzando la necessità di inclusione e la priorità di sviluppo e sovranità rispetto ai valori liberali e democratici. Nel breve e medio periodo la leadership cinese, seguendo il precedente della Bri, cercherà di articolare più nel dettaglio i contenuti della Gsi e della Gdi. Le proposte cinesi potrebbero avere un buon grado di successo, soprattutto tra i paesi del Sud globale, che spesso si sentono sottorappresentati dalla governance globale contemporanea e non si riconoscono nell'ordine internazionale liberale. Il successo della proposta alternativa cinese potrebbe però essere rallentato da una serie di fattori quali le tensioni geopolitiche tra Cina e Stati Uniti, l'instabilità nello stretto di Taiwan, il diffondersi della percezione che l'influenza cinese possa avere costi politici ed economici notevoli, come evidenziato dai casi di Sri Lanka o Zambia, la strategia aggressiva della Cina nel Mare Cinese Meridionale e il possibile acuirsi delle divergenze con la Russia. Infine, le proposte cinesi hanno indotto l'occidente a promuovere una serie di nuove iniziative, cercando di sfidare Pechino sul terreno della cooperazione allo sviluppo e della governance globale, tramite iniziative quali, il Build Back Better World promosso dal G7 e il Global Gateway dell'UE.

¹⁴ Chinese Ministry of Foreign Affairs, "President Xi Jinping Attends the 17th G20 Summit and Delivers Important Remarks, Bali", 15 novembre 2022.

3 ANALISI DELLE DINAMICHE GEOPOLITICHE ORIGINATE NEL QUADRANTE INDO-PACIFICO CHE NON SIANO RICONDUCIBILI A UN IMPULSO CINESE

3.1 Nuovi accordi regionali: stato dell'arte su Indo Pacific Economic Framework e le nuove iniziative del 2022

Filippo Fasulo, Francesca Frassinetti

L'Indo-Pacifico come perno delle strategie verso l'Asia: il nuovo panorama di accordi

Nel biennio 2021-2022 in Asia orientale si è assistito al susseguirsi di annunci riguardanti nuove iniziative diplomatiche regionali e al rilancio di altre fino a quel momento confinate a un ruolo minoritario. Una dinamica che è stata accelerata dalle ripercussioni della crisi pandemica e dallo scenario internazionale venutosi a creare a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina. Il contesto di riferimento è quello della promozione del concetto di Indo-Pacifico che sta sostituendo, almeno in parte, il precedente costruito dominante di Asia-Pacifico. Quali siano i confini geografici e di progetto dell'Indo-Pacifico è ancora oggetto di dibattito, perché le singole concezioni dei paesi che hanno pubblicato una propria strategia sul tema (Stati Uniti, Giappone, Corea del Sud, Francia, Germania, Paesi Bassi, Unione europea e altri¹) presentano, a tratti, variazioni considerevoli in termini di priorità politiche, iniziative specifiche ed enfasi su approcci multilaterali, minilaterali o bilaterali, nonché sulla questione del posizionamento rispetto alla Cina. Nonostante ciò, Canberra, Nuova Dehli e Washington – seguiti poi dai paesi di quasi ogni regione del mondo – hanno abbracciato questa “geografia immaginaria” presentata nel 2016 dall'allora premier giapponese Abe Shinzo alla Sesta conferenza internazionale di Tokyo per lo sviluppo africano (Ticad). Al Forum il governo giapponese aveva manifestato la volontà di farsi promotore di un'area “libera e aperta regolata dal diritto e caratterizzata dall'economia di mercato” tra Asia e Africa e sulle acque che le collegano, l'Oceano Indiano e l'Oceano Pacifico.²

In sintesi, con Indo-Pacifico si fa riferimento a una nuova interpretazione dello spazio che si è gradualmente diffusa partendo dall'obiettivo di Tokyo di coinvolgere l'India nelle dinamiche di contenimento della Cina fino a creare uno spazio nuovo che è stato via via occupato da tutti i principali attori globali. Dopo aver tratteggiato il perimetro di questo spazio si è avviato un processo di creazione di contenuti che utilizza l'Indo-Pacifico come piattaforma per la cooperazione in campo economico, scientifico e sanitario, oltre che militare. Tali sforzi sono stati poi formalizzati sul piano diplomatico e istituzionale. Il concetto di Indo-Pacifico, inoltre, consente la presenza locale di attori, come l'Unione europea, che prima erano percepiti come esterni all'Asia-Pacifico,

¹ F. Fasulo, “Indo-Pacifico: l'ascesa di un nuovo spazio geopolitico” in A. Colombo e P. Magri, *La grande transizione*, Rapporto ISPI 2022, Milano, Ledizioni, 2022.

² Shinzo Abe, “[Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development \(TICAD VI\)](#)”, Ministero per gli Affari Esteri del Giappone, 27 agosto 2016.

favorendo occasioni di cooperazione e tramutando oneri e benefici di questioni locali in problemi globali.

Le iniziative diplomatiche che fanno perno sul concetto di Indo-Pacifico riguardano sia la sicurezza militare, come il *Quadrilateral Security Dialogue* (Quad) e l'*Aukus*, sia l'integrazione e la prosperità economica, in particolare l'*Indo-Pacific Economic Framework* (Ipef) che si inserisce in un ambito già interessato dalla *Regional Comprehensive Economic Partnership* (Rcep) e dalla *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership* (Cptpp).

Gli accordi di sicurezza

Il Quad nasce quando il concetto di Indo-Pacifico non era ancora maturo, ma stava prendendo forma. L'impulso iniziale era stata la proposta giapponese a India, Australia e Stati Uniti di coordinare le operazioni di salvataggio e ricostruzione all'indomani dello tsunami che nel 2004 aveva sconvolto l'Oceano Indiano fino alle coste dell'Indonesia. Tra il 2007 e il 2008 prese forma il vertice quadrilaterale per organizzare operazioni militari congiunte con evidente carattere di contenimento rispetto alla Cina e che proprio per questo venne sospeso. L'allora primo ministro australiano Kevin Rudd temeva che l'iniziativa venisse percepita come eccessivamente anti-cinese e che potesse penalizzare i rapporti di Canberra con Pechino. Tuttavia, il Quad ha continuato a esistere nella forma di operazioni militari tra India, Usa e Giappone (dal 2014). Infine, sotto la presidenza Trump è avvenuta l'adozione formale degli Usa del concetto di Indo-Pacifico – inserito nella strategia nazionale nel 2017 – e il rilancio del Quad.³

Con l'amministrazione Biden il Quad è stato promosso da summit ministeriale a summit dei capi di governo con cadenza regolare a partire dal 2021. Contestualmente, alzando il livello di confronto, i paesi aderenti si sono spinti oltre la sola discussione di questioni di sicurezza militare e hanno ampliato il raggio d'azione del Quad a tutti gli ambiti di maggior rilievo per la politica internazionale, quali la lotta al cambiamento climatico e alla pandemia e la messa in sicurezza delle catene globali del valore. Il concetto adottato per consentire l'ampliamento dell'ambito di competenza del Quad dai soli aspetti militari a tutte le principali questioni internazionali è quello del cosiddetto "Spirito del Quad"⁴ che si fonda sulla volontà dei membri di perseguire la creazione di una regione che sia "libera, aperta, inclusiva, sana, ancorata dai valori democratici, e non vincolata dalla coercizione". Sulla base di questi principi, parallelamente al Quad, è stata creata una iniziativa diplomatica denominata Quad Plus che ha favorito la partecipazione agli incontri di altri soggetti quali Corea del Sud, Vietnam e Nuova Zelanda.⁵

Il Quad non è l'unico accordo di sicurezza legato all'Indo-Pacifico. Nel settembre del 2021 l'Indo-Pacifico è stato sotto i riflettori internazionali. Quasi contemporaneamente infatti sono state presentate la Strategia europea per la regione ed è stato sottoscritto l'Aukus, un nuovo accordo che coinvolge Australia, Regno Unito e Stati Uniti. L'annuncio inatteso dell'Aukus ha creato qualche imbarazzo dal punto di vista diplomatico anche per aver sostanzialmente oscurato mediaticamente il lancio della Strategia dell'UE. La fonte di maggiori attriti ha riguardato naturalmente il contenuto dell'accordo ossia la cancellazione e la riassegnazione ai membri di Aukus di una commessa

³ "National Security Strategy of the United States of America", The White House, dicembre 2017.

⁴ The White House, *Quad Leaders' Joint Statement: "The Spirit of the Quad"*, 12 marzo 2021.

⁵ J. Panda, "Making Quad Plus a reality", *The Diplomat*, 13 gennaio 2022.

australiana di sottomarini precedentemente negoziata dal governo di Canberra con Parigi. La creazione di Aukus è indicativa di diverse tendenze: in primo luogo, le preoccupazioni strategiche sono il fattore trainante della creazione di nuove partnership, così come nel caso del Quad; in secondo luogo, da partnership militari possano derivare accordi di tipo economico; infine, l'attenzione statunitense è principalmente rivolta alla regione anche a costo di generare incomprensioni con gli alleati europei.

Gli accordi economici

Sebbene la componente militare sia estremamente rilevante nel contesto delle iniziative legate al concetto dell'Indo-Pacifico, è opportuno considerare anche gli accordi di tipo economico. Le attuali strategie statunitensi verso la regione possono essere fatte risalire all'impostazione sviluppata dall'amministrazione Obama nel quadro del *Pivot to Asia*. In un articolo pubblicato nel 2011 nella rivista *Foreign Policy* l'allora segretario di Stato Hillary Clinton presentava l'intento statunitense di rivedere le proprie priorità strategiche, attribuendo un peso maggiore all'Asia e al Pacifico.⁶ Tale revisione si fondava su due pilastri: sul piano militare, il riposizionamento di una parte consistente della flotta statunitense verso il Pacifico e sul piano economico, la creazione di un accordo commerciale con l'obiettivo duplice di indurre la Cina ad adottare riforme in favore dell'economia di mercato e di legare le economie regionali al mercato statunitense. L'amministrazione Obama ha portato a compimento solo il primo obiettivo, mentre l'intento economico è stato rimandato a lungo fino a che non è stato completamente ribaltato dal successore alla Casa Bianca. Nel 2016 dodici paesi del Pacifico – Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Vietnam e Stati Uniti – hanno sottoscritto un accordo commerciale regionale chiamato Trans-Pacific Partnership (Tpp). Nel 2017, all'avvio della presidenza Trump, Washington ha ritirato la propria partecipazione a causa delle ripercussioni del Tpp sull'industria nazionale e sulla classe media americana; critiche condivise anche dall'ala sinistra del Partito Democratico.

Il vuoto creato dal fallimento del Tpp è stato parzialmente colmato da due nuovi accordi commerciali regionali: la Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership (Cptpp), l'erede diretto del Tpp, e la Regional Comprehensive Economic Partnership (Rcep). Del Cptpp fanno parte tutti i firmatari del Tpp, a eccezione degli Stati Uniti; inoltre esso mantiene diverse disposizioni presenti nel precedente accordo che avevano l'obiettivo di limitare le attività delle imprese di stato nel tentativo di indurre l'economia cinese ad adeguarsi alle regole di mercato internazionali. Pechino ha presentato richiesta formale di adesione e la comunicazione è arrivata a ridosso della creazione dell'Aukus. Anche alla luce della tempistica, la mossa cinese è stata interpretata come la volontà di contrapporre una propria attitudine di cooperazione alla volontà statunitense di rafforzare la cooperazione militare.⁷ La richiesta di adesione cinese necessita, tuttavia, dell'approvazione di tutti i firmatari ed è improbabile ad esempio che il Giappone e l'Australia, impegnati nella promozione del concetto di Indo-Pacifico con caratteristiche di contenimento cinese, possano acconsentire a rafforzare il posizionamento economico di Pechino. A prescindere dalle motivazioni politiche, l'ingresso di nuovi membri è vincolato all'attuazione di

⁶ H. Clinton, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, 11 ottobre 2011.

⁷ China applies to join Pacific trade pact to boost economic clout, *Reuters*, 17 settembre 2021.

riforme in molti ambiti dell'economia nazionale ma la Cina non sembra intenzionata a intervenire in particolare sul ruolo delle sue imprese di stato.

L'altro grande accordo commerciale regionale è l'Rcep, entrato in vigore nel 2022 e considerato il più grande accordo commerciale del mondo perché i suoi membri – Cina, Giappone, Corea del Sud, Australia, Nuova Zelanda e i dieci componenti dell'Asean – complessivamente rappresentano un terzo del Pil mondiale. L'accordo punta a migliorare l'integrazione economica della regione con una riduzione graduale dei dazi entro il 2030. L'area è già fortemente integrata pertanto il valore principale di questo accordo è rappresentato dalla contemporanea presenza per la prima volta di Cina, Giappone e Corea del Sud. L'Rcep era stato promosso inizialmente nel 2011 su iniziativa dei paesi Asean ma il processo di approvazione ha avuto un'accelerazione quando, sotto la presidenza Trump, gli Stati Uniti si sono ritirati dal Tpp e hanno mosso la cosiddetta “Trade War” contro la Cina. Nelle parole del premier cinese Li Keqiang in sede di firma, l'accordo è stato infatti indicato come una “vittoria del multilateralismo e del libero commercio”.⁸

È in questo contesto che nell'autunno del 2021 nasce l'*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (Ipef), presentato ufficialmente il 23 maggio 2022 durante la visita del presidente Biden in Asia orientale⁹. L'obiettivo è quello di includere un pilastro economico nella strategia di Washington verso l'Asia soprattutto a causa dell'assenza degli Stati Uniti da Cptpp e Rcep. L'Ipef ha un chiaro riferimento all'Indo-Pacifico e, dunque, al proposito di contenere la Cina, perciò la membership non è una questione politicamente secondaria. Le quindici economie che hanno aderito all'Ipef – Stati Uniti, Giappone, Corea del Sud, Australia, Nuova Zelanda, le sette economie più avanzate dell'Asean (sono escluse Myanmar, Laos e Cambogia), l'India e le Fiji – producono il 40% del Pil mondiale, un valore superiore persino a quello del Rcep. La partecipazione dell'India è di particolare rilievo. Per la prima volta New Delhi aderisce a un accordo economico regionale (non fa parte né del Cptpp né dell'Rcep, alle cui negoziazioni aveva partecipato prima di ritirarsi) e ciò permette all'Ipef di non essere etichettato formalmente come un progetto degli Stati Uniti e dell'Asia filo-occidentale.

Nell'analizzare l'Ipef bisogna anche considerare che non si tratta di un accordo commerciale tradizionale, ma di un nuovo tipo di accordo economico. Nelle prime fasi si articolerà in accordi esecutivi che non dovranno ottenere l'approvazione del Congresso per evitare che possa fare la fine del Tpp, minato dalle preoccupazioni di politica interna.

La Corea del Sud

Dopo anni di attesa, sul finire del 2022 anche la Corea del Sud ha svelato la sua Strategia per l'Indo-Pacifico. Lo ha fatto il presidente conservatore Yoon Suk Yeol, in carica dal maggio scorso, ai margini del summit Asean tenutosi in Cambogia a novembre.¹⁰ Parlando ai leader dell'Asean, il presidente Yoon ha affermato che “il cambiamento unilaterale dello status quo con la forza non dovrebbe mai essere tollerato” e, a distanza di 48 ore, ha sottoscritto con Joe Biden e Fumio

⁸ “Signing of RCEP “victory of multilateralism, free trade”: Chinese premier”, *Xinhua*, 15 novembre 2020.

⁹ The White House, [FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity](#), 23 maggio 2022.

¹⁰ La versione completa del documento è stata pubblicata il mese successivo. Si veda: “[Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region](#)”, Ministero per gli Affari Esteri della Repubblica di Corea, 28 dicembre 2022.

Kishida la Dichiarazione sul Partenariato trilaterale per l'Indo-Pacifico per "allineare i nostri sforzi collettivi alla ricerca di un Indo-Pacifico libero e aperto, che sia inclusivo, resiliente e sicuro."¹¹ Per gli Stati Uniti e il Giappone riferirsi al *Free and Open Indo-Pacific* (Foip) nei documenti ufficiali è pratica sedimentata e quasi automatica, lo stesso non si può dire per la Corea del Sud. L'amministrazione dell'ex presidente democratico-progressista Moon Jae-in si era astenuta dall'adottare la terminologia che invece permea da tempo il discorso di politica estera di molti partner e alleati regionali di Washington. Lasciando da parte il Giappone, l'Australia ha incluso il termine Indo-Pacifico nel Libro bianco della difesa e nel Libro bianco sulla politica estera rispettivamente nel 2016 e 2017, l'iniziativa *Act East Policy* del governo di Narendra Modi si è trasformata in una sostanziale strategia indo-pacifica e, per non restare ai margini, anche l'Asean ha presentato nel giugno 2019 l'*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*.

Da presidente Moon Jae-in aveva rimandato al mittente – prima a Trump e poi a Biden – le continue richieste di aderire formalmente al Quad, preferendo partecipare alle riunioni del molto meno controverso Quad Plus. Durante la seconda metà del mandato presidenziale, il predecessore di Yoon aveva tentato di placare l'insofferenza della Casa Bianca collegando esplicitamente la sua *New Southern Policy* (Nsp) – la strategia di Moon per i rapporti col Sudest asiatico – alla politica per l'Indo-Pacifico di Biden. L'assenza di una *grand strategy* sudcoreana per l'Indo-Pacifico è stata fonte di malumori tra le fila dei conservatori che temevano che la mancanza di una presenza formale all'interno dei quadri istituzionali in costruzione tra le democrazie nella regione diminuisse la rilevanza e l'influenza di Seoul nel vicinato. Al netto della faziosità tra conservatori e liberal in Corea del Sud, Moon non ha mai messo in discussione l'alleanza con Washington o operato per indebolirla, tuttavia, la sua amministrazione non ha interiorizzato il *framework* del Foip nella misura in cui altri alleati degli Stati Uniti hanno fatto. L'introduzione della Nsp è stato un tentativo di accelerare i tentativi di diversificare l'economia sudcoreana e di ridurre l'eccessiva dipendenza economica dalla Cina per mitigare l'impatto del tradizionale dilemma di Seoul, ossia quello di dipendere per la propria sicurezza dall'alleanza con Washington e per la stabilità economica dal mercato cinese.

Il governo Yoon ha già intrapreso vari sforzi per collocare Seul pienamente all'interno delle iniziative promosse dalla Casa Bianca e ampliare l'orizzonte della sua diplomazia regionale, come dimostrano la partecipazione di Seoul all'Ipef, l'impegno nei dialoghi trilaterali sulla sicurezza economica con Washington e Tokyo, l'interesse per il Quad, la partecipazione alla *Minerals Security Partnership* e l'avvio della *ROK-ASEAN Solidarity Initiative*. Dopo aver taciuto la politica del suo predecessore di eccessiva deferenza nei confronti della Cina e promesso di sostituire "l'ambiguità strategica" con una "chiarezza strategica", la pubblicazione della Strategia alza ulteriormente l'asticella delle aspettative nei confronti dell'operato di Yoon. In qualità di co-organizzatore del secondo vertice della democrazia, previsto per marzo 2023, l'esecutivo è chiamato a tradurre nei fatti la retorica del sostegno a un ordine internazionale basato sulle regole, assumendo posizioni più visibili che in passato, ad esempio, sulle dispute nel Mar Cinese Meridionale e nello Stretto di Taiwan.

¹¹ "Phnom Penh Statement on US – Japan – Republic of Korea Trilateral Partnership for the Indo-Pacific", The White House, Statements and Releases, 13 novembre 2022.

L'Unione europea

Formalmente resa pubblica il 16 settembre 2021, la “Strategia dell’UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica” è la prima istanza che vede le istituzioni europee strategicamente coinvolte nelle questioni relative a quest’area del mondo.¹² Contrariamente al passato, infatti, Bruxelles considera l’Indo-Pacifico come un tutt’uno e non più attraverso la lente delle relazioni bilaterali o quella dei rapporti con le organizzazioni multilaterali attive nella regione come l’Asean.¹³

La Strategia risponde primariamente alla rilevazione di due tendenze. *In primis*, la necessità per l’Unione di fornirsi di strumenti comuni in seguito alla creazione di documenti *ad hoc* a livello nazionale da parte di diversi stati membri (in particolare, la Francia che è particolarmente attiva e ben integrata nella regione).¹⁴ In secondo luogo, Bruxelles ha risposto alle crescenti tensioni tra le grandi potenze mondiali – Cina e Stati Uniti – incardinate, in questo contesto, nella questione dello stato di autonomia governativa e legislativa di Taiwan.

La Strategia dell’UE si articola in sette aree di priorità che mirano rispettivamente a sviluppare una prosperità sostenibile ed inclusiva per la regione, stimolare la transizione verde, salvaguardare la governance degli oceani, formare partnership e sostenere la governance in ambito digitale, rafforzare la connettività, la difesa e la sicurezza regionale e quella umana. Occorre sottolineare che, da una parte, gli ambiziosi obiettivi europei fanno leva sulle priorità nazionali dei governi regionali coinvolti, rendendo di fatto il framework di cooperazione europea più appetibile poiché si rivolge a quei settori in cui la reputazione europea è maggiormente riconosciuta (per esempio, l’attenzione alle questioni ambientali). Dall’altra, soprattutto per quello che concerne la visione europea sugli oceani, sulla difesa e sulla sicurezza, la Strategia di Bruxelles rispecchia gli obiettivi per l’area di altre potenze esterne, come gli Stati Uniti e l’Australia, di fatto profilando cospicue opportunità di cooperazione fondate su visioni assimilabili.

¹² “La strategia dell’UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica”, Commissione europea, 16 settembre 2021.

¹³ S. Benaglia e D. Macchiarini Crosson, “A pillar of stability in an unstable world: Strengthening EU-Japan security cooperation in the Indo-Pacific,” Ceps Policy brief, aprile 2022.

¹⁴ In merito agli interessi del governo di Parigi nell’area, si ricordi che il 93% della zona economica esclusiva della Francia è nell’Indo-Pacifico. Si veda: “La stratégie de la France dans l’Indopacifique”, Ministero dell’Europa e degli Affari Esteri della Repubblica francese, luglio 2021.

3.2 Giappone: posizionamento in politica estera dopo il primo anno di Kishida

Franco Zappa

All'inizio del 2023 il Giappone ha assunto la presidenza del G7¹ e, nel mese di gennaio, del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in un momento di transizione epocale negli ordini regionali e internazionali e nel pieno della crisi politica aperta a febbraio 2022 dalla tentata invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Parallelamente, con le sue iniziative, il governo di Tokyo ha accelerato processi di evoluzione istituzionale in materia di difesa. Non è un caso, infatti che quando nell'ottobre del 2021 fu eletto presidente del Partito Liberal Democratico e capo del governo, l'attuale primo ministro giapponese Kishida Fumio - già ministro degli Esteri e della Difesa nel lungo secondo mandato di Abe (2012-17), abbia promesso ai suoi elettori e ai cittadini giapponesi che il suo governo avrebbe perseguito politiche in materia di sicurezza e diplomazia tese a garantire la "totale protezione" dei suoi concittadini.²

Aggiustamenti strutturali e contingenze storiche

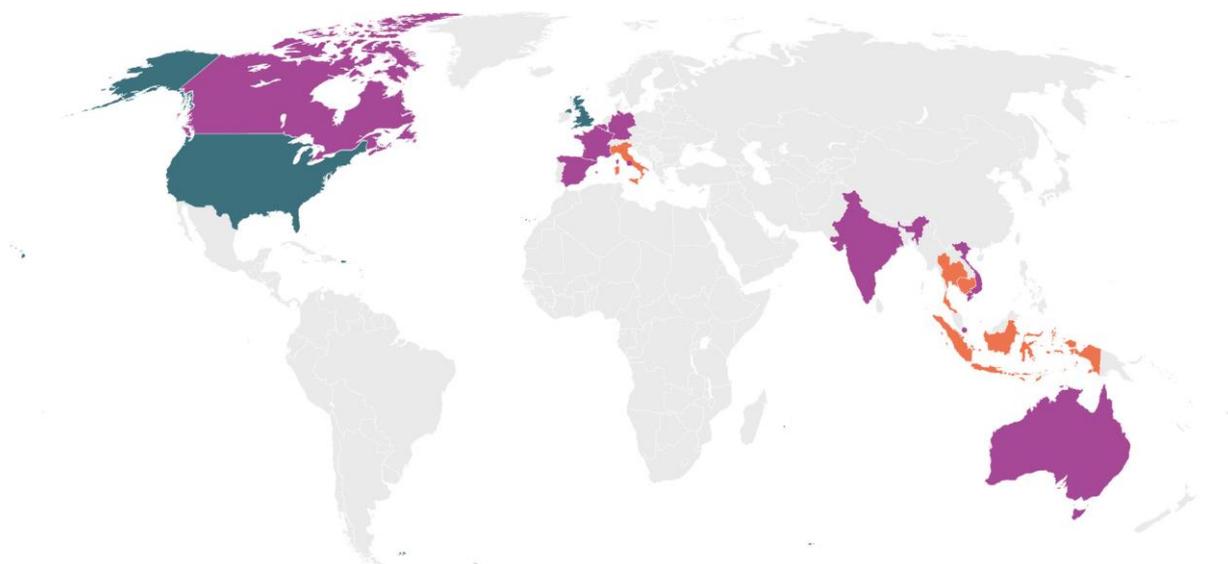
Con la fine delle restrizioni dovute alle misure di controllo della pandemia da Covid-19, la diplomazia giapponese è tornata ai livelli di dinamismo registrati tra il 2013 e il 2020 con l'ex premier Abe Shinzō, ucciso in un attentato a luglio 2022. In poco più di un anno dall'inizio del suo mandato, Kishida si è recato in 19 paesi in visita di stato o per vertici internazionali, quasi quattro volte in più del suo predecessore Suga Yoshihide. La mappa delle visite del primo ministro giapponese (vedi la Figura nella pagina seguente) sembra ricalcare alcune priorità del governo giapponese: attenzione a paesi e potenze emergenti (India, Indonesia, Vietnam), desiderio di rafforzamento di alleanze e partnership con partner "tradizionali" (Australia, Singapore, Stati Uniti) ed enfasi sul multilateralismo esteso, in ambito Nazioni Unite, G7 e Associazione delle nazioni del Sudest asiatico (Asean). Muovendosi nel solco delle iniziative tese al rafforzamento dell'apparato di difesa e allo sviluppo di nuove capacità per le Forze di autodifesa nazionali giapponesi avviate proprio da Abe nel 2013 per rilanciare il protagonismo giapponese a livello internazionale, il governo Kishida ha puntato a conservare ed espandere il ruolo del Giappone nell'attuale ordine regionale e internazionale. La tentata invasione russa dell'Ucraina iniziata a fine febbraio 2022, gli sconfinamenti cinesi nello spazio aereo e marittimo giapponese e i test missilistici della Corea del Nord hanno spinto l'esecutivo giapponese ad adottare una prospettiva securitaria nelle sue manovre diplomatiche.

¹ Vale forse la pena di ricordare che il summit di quest'anno si terrà proprio nella città natale del primo ministro giapponese, Hiroshima.

² F. Kishida, "Statement by Prime Minister KISHIDA Fumio", Prime Minister's Office of Japan, 4 ottobre 2021.

Visite internazionali realizzate dal Primo Ministro Giapponese Fumio Kishida

- 3 (USA, Gran Bretagna)
- 2 (Italia, Indonesia, Thailandia, Cambogia)
- 1 (Canada, Spagna, Francia, Germania, Belgio, Vaticano, Singapore, India, Vietnam, Australia)



Fonte: Elaborazione ISPI

Lo stesso capo del governo di Tokyo, a marzo 2022, ha suggerito che il conflitto russo-ucraino è tra le più importanti sfide di politica estera dalla fine della Seconda guerra mondiale.³ Oltre a riaccendere timori nei confronti di possibili incidenti militari in Asia-Pacifico da parte di paesi vicini (compresa la stessa Federazione russa, con cui tecnicamente il Giappone è ancora in guerra),⁴ l'iniziativa russa ha contribuito ad accelerare una serie di processi istituzionali di revisione dei sistemi di difesa nazionale giapponesi. Rompendo con la tradizionale cautela nei confronti del vicino eurasiatico, Tokyo, in linea con Stati Uniti e Unione europea, ha prontamente adottato sanzioni contro Mosca e fornito equipaggiamento a scopo difensivo (giubbotti antiproiettile e guanti) alle forze ucraine.⁵

³ T. Hikotani, "How the Ukraine War Is Changing Japan", *Foreign Affairs*, 28 aprile 2022.

⁴ A ottobre 1956, i rappresentanti di Giappone e Unione sovietica firmarono una "Dichiarazione congiunta" che pose fine formalmente allo stato di guerra tra i due paesi. Tuttavia, Tokyo e Mosca sono ancora lontane dalla sigla di un Trattato di pace, a causa di divergenze sulle isole Curili, occupate dai sovietici, illegalmente, secondo Tokyo, nel 1945. Si veda G. Diesen, "The Geoeconomics of the Russian–Japanese Territorial Dispute", *Asian Survey*, vol. 58, n. 3, maggio/giugno 2018, pp. 590-91.

⁵ In risposta, Mosca si è ritirata dalle trattative di pace e dai negoziati per la spartizione della sovranità sulle isole Curili e progetti di sviluppo congiunto. Si veda "Ukraine war: Japan slams Russia move to end disputed Kuril Islands peace talks over sanctions", *Reuters*, 22 marzo 2022.

In secondo luogo, il 2022 ha visto un numero record di lanci di missili balistici nordcoreani verso il Mar del Giappone e ha riacceso timori per una possibile crisi nucleare nella penisola coreana.⁶ Le provocazioni di Pyongyang hanno fin qui favorito un riavvicinamento tra i governi di Tokyo e Seul. Ad agosto 2022 il presidente Yoon Suk-yeol ha dichiarato di voler collaborare con il Giappone a fronte di “minacce comuni che sfidano la libertà dei cittadini del mondo” e, più recentemente, ha ribadito l'importanza di collaborare con Tokyo per la sicurezza e la denuclearizzazione della penisola.⁷ Proprio in tale contesto strategico, tra novembre e dicembre 2022, l'esecutivo giapponese ha deciso di adottare con un decreto esecutivo una serie di emendamenti ai tre documenti fondamentali di Difesa (in particolare la Strategia nazionale di Difesa) stilati a partire dalla metà degli anni Settanta e aggiornati periodicamente dai primi anni 2000. Tokyo aumenterà al 2% del Pil la spesa militare e adeguerà gli acquisti di materiale bellico alle necessità contingenti. Soprattutto, con queste misure si supera l'interpretazione difensiva tradizionale del dettato costituzionale⁸ e quindi dei compiti delle Forze di autodifesa nazionale. In linea di principio, esse potranno essere autorizzate a lanciare contrattacchi contro basi o postazioni strategiche nemiche in caso di ostilità.⁹

Washington ha segnalato il suo apprezzamento per le decisioni del governo giapponese, ha rinnovato il proprio impegno a favore della difesa del Giappone ricorrendo, se necessario, alla deterrenza nucleare, e ha ribadito il sostegno alle nuove politiche espansive di Tokyo in materia di sicurezza.¹⁰

Sullo sfondo di queste affermazioni vi sono la storica alleanza tra Tokyo e Washington e l'identificazione da parte della leadership giapponese della Cina come “maggiore minaccia strategica” alla sicurezza nazionale.¹¹ A partire dal 2021 i governi di Usa e Giappone hanno più volte sottolineato come la loro alleanza bilaterale sia il fulcro della pace e della stabilità nell'area.¹² A partire dal 2018 i due paesi hanno rafforzato ulteriormente la propria relazione con l'obiettivo di perseguire una strategia regionale onnicomprensiva, il *Free and Open Indo-Pacific* (di seguito Foip), basata su valori quali libertà e diritti individuali, stato di diritto e democrazia e tesa a rilanciare la leadership statunitense in Asia, contro la sempre maggiore centralità della Cina negli assetti politici ed economici regionali.

Sin dalla sua prima versione, proposta nel 2007 dallo stesso Abe, l'idea di Foip ruotava intorno a una partnership allargata e aperta per lo sviluppo infrastrutturale nelle aree emergenti di Asia e Africa, con il Giappone a occupare un ruolo chiave nell'esborso di fondi. Gradualmente, con il lancio dell'iniziativa della Nuova via della Seta da parte del governo cinese nel 2013, il concetto ha assunto una valenza strategica ben specifica. Per creare una sorta di “cabina di regia” del Foip, il

⁶ J. Lee e A. Aoyama, “North Korea fires three ballistic missiles after unprecedented year of tests”, *Reuters*, 31 dicembre 2022.

⁷ Kyodo, “Japanese and South Korean leaders confirm security cooperation over North Korea”, 7 ottobre 2022.

⁸ Si veda La Costituzione del Giappone (progetto 1946), art. 9, p. 334.

⁹ H. Takenaka, “Hangeki nōryoku hoyū o kakugi kettei bōei 3 bunsho, sengo anpo tenkan (Decreto del governo assicura la capacità di contrattacco, rivoluzionato il sistema di difesa postbellico con i 3 documenti della difesa)”, *Nihon Keizai Shimbun*, 16 dicembre 2022.

¹⁰ A. Shalal e D. Brunnstrom, “U.S. strongly committed to Japan defense, Biden tells Kishida, hails military boost”, *Reuters*, 14 gennaio 2023.

¹¹ “Chūgoku wa ‘saidai no senryakutekina chōsen’ seifu, kokka anzen hoshō senryaku no kosshian” (“La Cina è la maggiore ‘sfida strategica’: la proposta del governo sulla strategia nazionale di sicurezza”), *TV Asahi*, 8 dicembre 2022.

¹² “Joint Statement of the 2023 U.S.–Japan Security Consultative Committee (“2+2”)”, US Department of Defense, 11 gennaio 2023, e “Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida of Japan Before Bilateral Meeting”, The White House, 13 gennaio 2023.

governo giapponese ha contribuito attivamente al rilancio dell'alleanza quadrilaterale (Quad), con Stati Uniti, Australia e India, estendendone il raggio d'azione (dalla lotta alle pandemie, alla lotta al cambiamento climatico, dalla sicurezza digitale, allo sviluppo di tecnologie "critiche")¹³. A livello ideale il Foip sembra convincere anche partner al di fuori dell'area Asia-Pacifico. La stessa Commissione europea, ad esempio, a settembre 2021, ha pubblicato una propria strategia di cooperazione nell'Indo-Pacifico incentrata sui principi di democrazia, stato di diritto, diritti umani e del diritto internazionale.¹⁴

La Cina e le nuove prospettive strategiche eurasiatiche

A dispetto dell'impegno profuso a sostegno delle iniziative statunitensi nella regione dell'Asia-Pacifico, Tokyo non ha però rinunciato a mantenere aperti canali di interlocuzione con Pechino. La Cina è oggi il primo partner commerciale del Giappone: da qui vengono il 25,8% delle importazioni totali del Giappone, mentre la Repubblica popolare assorbe il 22% delle esportazioni giapponesi (dati 2020).¹⁵ A partire dal 2020, in piena crisi pandemica, il governo giapponese ha predisposto sussidi alle aziende per rilocalizzare la propria produzione fuori dalla Cina, senza però ottenere i risultati attesi.¹⁶ Con iniziative recenti come l'*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (Ipef) di maggio 2022,¹⁷ inoltre, Washington sta spingendo i propri alleati e partner a disaccoppiare le proprie economie da quella cinese spingendoli a limitare la propria dipendenza dalle catene del valore e di fornitura incentrate sulla Cina¹⁸. Tuttavia, importanti gruppi industriali giapponesi, come Nidec e Panasonic, rispettivamente leader nel settore dei motori elettrici e dell'elettronica di consumo, detengono importanti investimenti in Cina e anzi puntano a rilanciare il loro impegno finanziario nel "paese di mezzo".¹⁹ Al contempo, i timori rispetto a un'invasione militare di Taiwan da parte di Pechino e la disputa territoriale sulle isole Senkaku/Diaoyu spingono gli esecutivi giapponesi a cercare un equilibrio precario tra interessi securitari ed economici. Secondo i dati forniti dal governo di Tokyo, nel corso del 2022 si sono registrate decine di incursioni di navi della guardia costiera cinese in acque territoriali giapponesi. Inoltre, il 2021 è stato un anno record per le intercettazioni di velivoli militari stranieri (oltre 1000, in maggioranza cinesi, ma anche russi) nello spazio aereo nipponico.²⁰ Lo stesso primo ministro giapponese ha denunciato tali violazioni della sovranità nazionale giapponese, ma incontrando Xi Jinping a margine del vertice dell'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (Apec) di novembre 2022 si è limitato a rimarcare la necessità che i due

¹³ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Quad Joint Leaders' Statement," 24 maggio 2022.

¹⁴ European Union External Action Service (Eeas), EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific, 21 febbraio 2022.

¹⁵ "Japan trade balance, exports and imports by country 2020", WITS, World Bank.

¹⁶ S. Denyer, "Japan helps 87 companies to break from China after pandemic exposed overreliance", *The Washington Post*, 21 luglio 2020.

¹⁷ "In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity", The White House, 23 maggio 2022.

¹⁸ R. Ward, "The political significance of the new Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity", Institute for International Security Studies (IISS), 31 maggio 2022.

¹⁹ K. Hirashima, "Panasonic to invest over \$375m in China with eye on post-COVID growth", *Nikkei Asia*, 6 gennaio 2023.

²⁰ K. Takahashi, "Japan Scrambled Fighter Jets to Intercept Foreign Aircraft Over 1,000 Times in FY2021", *The Diplomat*, 15 aprile 2021.

paesi sviluppino relazioni stabili e costruttive.²¹ Tuttavia, stando anche a un recente studio sulla percezione della Cina in Asia, quasi il 70% dei giapponesi avrebbe una visione negativa del grande vicino asiatico, il secondo dato più alto nella regione.²² In tale contesto, si svolgerà nei prossimi mesi la prima visita diplomatica ufficiale di un ministro degli Esteri giapponese in Cina negli ultimi tre anni, già prevista per la fine di dicembre 2022 e poi rinviata per altri impegni dalla parte cinese. Hayashi Yoshimasa, considerato un moderato nei confronti di Pechino, sarà chiamato a trovare un equilibrio tra gli aggiornamenti ai documenti fondamentali della Difesa approvati lo scorso dicembre dall'esecutivo e il mantenimento del dialogo con Pechino aperto.²³

Alla luce di quanto fin qui illustrato, con il rafforzamento dell'alleanza nippo-americana, rimane vitale per Tokyo la firma di partenariati strategici con paesi terzi. Importanti in questo senso, sono stati gli accordi in ambito Quad con India e Australia. A settembre 2022 Tokyo e Delhi si sono impegnate ad aumentare le esercitazioni navali congiunte e a rafforzare i canali di dialogo a livello ministeriale per contrastare l'espansionismo cinese nel Pacifico.²⁴ A dicembre, poi, Tokyo e Canberra hanno siglato un accordo di accesso reciproco per le rispettive forze armate (Reciprocal Access Agreement, Raa) alle basi militari nei territori dei due stati nell'ottica di un possibile futuro ingresso del Giappone nell'alleanza strategica tra Stati Uniti, Australia e Regno Unito (Aukus).²⁵ Non è casuale che nel corso del suo recente viaggio diplomatico nei paesi G-7, Kishida abbia siglato un secondo Raa con l'omologo britannico Rishi Sunak.²⁶ L'asse strategico con Londra si concretizza poi con la partecipazione giapponese al programma Tempest, a cui collabora anche l'italiana Leonardo, per lo sviluppo di un nuovo modello di cacciabombardiere che entrerà in servizio nel 2035.²⁷

Alla convergenza tra interessi economici e strategici si collocano infine le iniziative giapponesi verso le economie emergenti del Sudest asiatico, regione tradizionalmente centrale nella diplomazia economica di Tokyo. A gennaio il governo giapponese ha inaugurato la *Asia-Japan Investing for the Future Initiative*, un piano di interventi pubblici e privati volti a sostenere i bisogni della regione in epoca post-pandemica in termini di innovazione, digitalizzazione, connettività e sviluppo delle risorse umane per contribuire alla lotta ai cambiamenti climatici ed elevarne l'attrattività come snodo delle catene di valore globali.²⁸ Durante il suo tour diplomatico di aprile 2022, Kishida ha promesso ai leader di Indonesia e Vietnam un rinnovato sostegno alle rispettive economie, attraverso la fornitura di crediti d'aiuto per la costruzione di reti metropolitane, e *smart cities* nonché per la transizione energetica.²⁹ A stretto giro, nel

²¹ M. Obe, T. Hadano e S. Shigeta, "Kishida and Xi affirm stable ties during 1st summit in 3 years", *Nikkei Asia*, 17 novembre 2022.

²² R. Turcsányi et al., *Public opinion in the Indo-Pacific: Divided on China, cheering for US & EU*, CEIAS, novembre 2022, p. 5.

²³ J. Ryall, "Japan's China-friendly foreign minister to 'explain' defence policy changes to Wang Yi", *South China Morning Post*, 19 dicembre 2022.

²⁴ H. Asahina, "Japan, India agree on closer security cooperation, with eye on China", *Nikkei Asia*, 9 settembre 2022.

²⁵ S. Dziedzic e J. Oaten, "Australia's 'indispensable' partnership with Japan could see it join AUKUS pact as strategic links grow", *Abc News*, 9 dicembre 2022.

²⁶ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Signing of Japan-UK Reciprocal Access Agreement", 11 gennaio 2023.

²⁷ C. Rossi, "Leonardo, come decollerà il programma Tempest in Italia", *Start Magazine*, 10 gennaio 2022.

²⁸ K. Hagiuda, "Policy Speech by Minister of Economy, Trade and Industry HAGIUDA Koichi 'The Next Chapter of ASEAN and Japan Economic Cooperation in the Post-Pandemic Era'", Ministry of Economy, Trade and Industry, 10 gennaio 2022.

²⁹ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Nichi-Indonesia kyōdō kisha happyō (Japan-Indonesia Joint press statement)", 29 aprile 2022; "Nichi-Betnamu kyōdō kisha happyō (Japan-Vietnam Joint press statement)", 1 maggio 2022.

135° anniversario dall'istituzione di rapporti bilaterali tra i due paesi, Giappone e Thailandia hanno firmato un accordo per il trasferimento reciproco di equipaggiamento e tecnologia di difesa. Tokyo ha inoltre promesso oltre 360 milioni di dollari in aiuti a sostegno della ripresa dalle conseguenze della pandemia.³⁰ A novembre, a margine del summit Asean + 3, Tokyo ha elevato la propria relazione con la Cambogia a un partenariato strategico.³¹ Questa serie di iniziative è tesa a coinvolgere nella cornice del Foip i governi della regione. Come dimostrato da recenti studi, i paesi Asean sono tradizionalmente riluttanti a schierarsi in modo univoco con Washington o Pechino, ma appaiono ben disposti verso Tokyo.³²

³⁰ “Japan, Thailand ink agreement on defense transfer amid China's rise”, *Kyodo News*, 2 maggio 2022, 1

³¹ K. Nakamura, “Japan PM Kishida seeks ASEAN cooperation in addressing North Korean threats”, *Kyodo News*, 12 novembre 2022.

³² Si veda *The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report*.

3.3 New Delhi al centro delle alleanze internazionali tra Brics Summit e Indo-Pacifico

Diego Maiorano

Quadro interno

Il quadro interno indiano si presenta politicamente molto stabile, a fronte però di una strisciante tensione sociale. Il governo guidato dal Bharatiya Janata Party (Bjp) del primo ministro Narendra Modi, al potere dal 2014, appare controllare saldamente la situazione politica, in vista delle elezioni generali previste per la primavera del 2024.

La solidità del Bjp deriva da quattro fonti principali. Primo, la popolarità del primo ministro, attualmente al 76% e rimasta stabilmente sopra il 60% nonostante la crisi economica e sociale causata dalla pandemia.¹ Secondo, il Bjp ha a disposizione risorse finanziarie straordinariamente superiori all'opposizione. Anche limitandosi alle sole entrate dichiarate, il Bjp dispone di circa il 95% dei fondi donati ai partiti politici. Il Bjp, inoltre, beneficia del nuovo sistema – introdotto dal governo nel 2018 – per il finanziamento dei partiti politici, che in sostanza rende anonimi i donatori, eccetto che al governo stesso. In un clima di crescente erosione delle istituzioni democratiche, ciò ha naturalmente l'effetto di scoraggiare donazioni alle opposizioni.²

Terzo, e connesso a quanto appena detto, il sistema democratico indiano ha subito una forte involuzione dall'elezione del primo ministro Modi. Nel 2020 tutti i principali indici che misurano la qualità della democrazia hanno abbassato la classificazione dell'India, escludendola dal club delle democrazie liberali.³ Ciò ha naturalmente avuto un effetto sulla competizione elettorale, di fatto sbilanciandola a favore del partito al governo.⁴ L'impatto più evidente lo si è visto sul funzionamento delle istituzioni, molte delle quali hanno abbandonato il loro tradizionale ruolo di garanzia, per assumere quello di fianco destro del governo, inclusa la Corte suprema e la Commissione elettorale.⁵ Sebbene permangano sacche di voci libere tra i media, la libertà di espressione è stata erosa significativamente, al punto che nella classifica di Reporter senza frontiere che misura la libertà di stampa nel mondo l'India è precipitata al centocinquantunesimo posto (nel 2002 era all'ottantesimo).⁶

Infine, l'opposizione è divisa e demoralizzata. Il principale partito d'opposizione, il Congresso nazionale indiano, ha perso 40 delle 49 elezioni (nazionali e a livello di stati federali) dal 2014 e raggiunto il minimo di consenso della sua storia. Sebbene in alcuni stati il Bjp fatichi a penetrare,

¹ Morning Consult Global Leader Approval: <https://morningconsult.com/global-leader-approval/>

² M. Vaishnav, "Electoral Bonds: The Safeguards of Indian Democracy Are Crumbling", Carnegie Endowment for International Peace, 25 novembre 2019.

³ I tre indici sono elaborate da: V-Dem Institute; Economist Intelligence Unit; Freedom House. Si veda D. Maiorano, "Democratic backsliding amid the covid-19 pandemic in India", Policy Brief 2022/02, EUI.

⁴ C. Jaffrelot, *Modi's India*, Princeton, Princeton University Press.

⁵ D. Maiorano, "India 2021: Politics amid the Pandemic", *Asia major*, n. 32, 1 agosto 2022.

⁶ Reporters Without Borders, Press Freedom Index, <https://rsf.org/en/index?year=2022>. L'indice è costruito in maniera tutt'altro che perfetta, ma dà un'idea del deterioramento della situazione.

grazie alla presenza di forti partiti locali (soprattutto nel sud e nell'est del paese) appare improbabile che questi partiti riescano a formare un fronte comune in vista delle elezioni del 2024. Dato il sistema elettorale puramente maggioritario in vigore, la dispersione del voto di opposizione di fatto rafforza il partito di maggioranza.

In breve, il Bjp è saldamente al timone del paese sia perché gode di effettiva popolarità sia per via dell'erosione della democrazia, che rende il processo elettorale libero, ma sempre più parziale. A livello di stati federali, il dominio del Bjp appare meno solido. Tuttavia, a partire dal 2014, il partito ha vinto 24 delle 49 elezioni a cui ha partecipato, soprattutto nel popoloso nord del paese e governa in 14 dei 28 stati federali. A fronte della notevole stabilità politica, nel paese permangono forti tensioni sociali che occasionalmente deflagrano in proteste violente. Le principali fonti di tensione sociale sono due: economica e religiosa.

La situazione economica rimane contraddittoria. Da un lato, l'India rimane uno dei paesi con il più alto tasso di crescita. Nel decennio tra il 2012 e il 2021 il Pil è cresciuto in media del 5,46% all'anno (un dato che risente della contrazione del 6,6% del 2020, alla quale è seguito un rimbalzo del 8,68% nel 2021).⁷ La Banca mondiale stima che nell'anno fiscale 2022-23 la crescita rallenterà, principalmente a causa dello scenario geopolitico, ma rimarrà comunque molto solida (6,9%).⁸ Dall'altro lato, l'India continua a non creare sufficienti posti di lavoro e la quasi totalità della forza lavoro (tra l'80 e il 90%) opera nel settore informale. Inoltre, il governo ha deciso di non rendere pubblico l'ultimo monitoraggio sull'occupazione, dopo che una copia del rapporto è stata pubblicata da un quotidiano e mostrava il tasso di disoccupazione ai livelli più alti da 45 anni. Dati governativi recenti mostrerebbero un miglioramento della situazione nel tardo 2022, ma questi sono contraddetti dal monitoraggio del *Centre for monitoring the Indian economy*, una rispettata organizzazione privata. Soprattutto per le fasce giovani – i due terzi della popolazione ha meno di 35 anni – il mercato del lavoro indiano è uno dei peggiori del mondo.

Alcune delle cause chiave di questo paradosso – alta crescita, pochi posti di lavoro – sono sia la natura a capitale intensivo della crescita indiana e il peso relativamente piccolo del settore manifatturiero (circa il 17 per cento del Pil), sia la concentrazione della crescita al vertice della scala economica. A differenza di quanto accaduto in Cina, per esempio, la straordinaria crescita indiana ha sì portato milioni di persone al di sopra della soglia di povertà estrema, ma non le ha fatte entrare nella classe media, lasciandole ai margini della povertà. Secondo il *Pew Research Centre*, solo 84 milioni di persone in India guadagnano più di 10 dollari al giorno.⁹ In Cina, a fronte di una popolazione simile (circa 1,4 miliardi in entrambi i paesi), 758 milioni di individui rientrano in questa categoria.¹⁰

Più in generale, l'India ha subito quattro shock economici molto severi negli ultimi anni: 1) l'improvvisa demonetizzazione dell'86% del contante circolante del 2016; 2) l'introduzione di una nuova tassa sul valore aggiunto che ha razionalizzato il sistema, ma anche causato grandi difficoltà alle aziende piccole e medie (che impiegano la stragrande maggioranza della forza lavoro); 3) la pandemia, che ha causato una delle contrazioni economiche più forti del mondo; 4) l'incertezza globale in seguito all'invasione russa dell'Ucraina, anche se l'inflazione è rimasta a livelli

⁷ World Development Indicators, The World Bank.

⁸ The World Bank, *India Development Update*, novembre 2022.

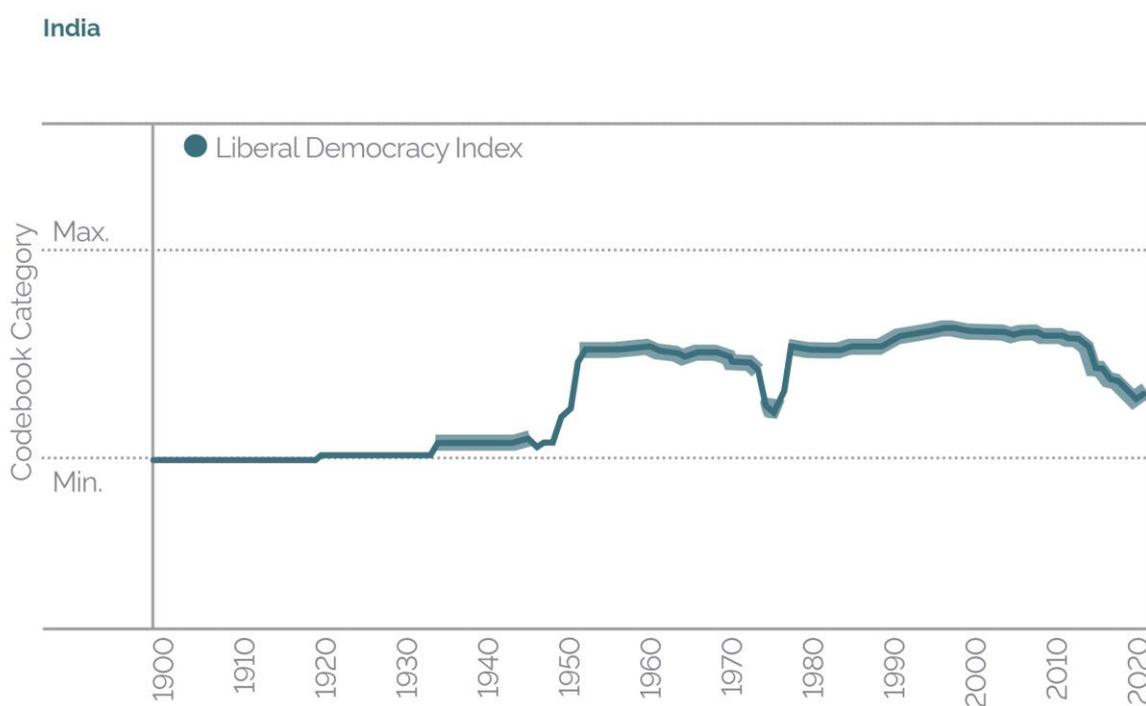
⁹ In Purchase Power Parity.

¹⁰ "In the pandemic, India's middle class shrinks and poverty spreads while China sees smaller changes", Pew Research Center, 18 marzo 2021.

relativamente contenuti e l'economia indiana rimane meno esposta ai trend globali di altre nell'area. Tuttavia, l'effetto combinato di questi quattro shock ha causato un forte rallentamento della crescita e diminuito ulteriormente la capacità dell'economia di generare posti di lavoro.

In sostanza, l'India è allo stesso tempo una grande economia e un paese in via di sviluppo. Non sorprendentemente, questo contrasto crea tensioni e, occasionalmente, disordini, anche gravi.

La seconda fonte di tensione sociale è una diretta conseguenza di una delle politiche cardine del governo Modi, volta a rendere l'India un paese semi-confessionale. Vari analisti hanno definito l'India di Modi una "democrazia etnica"¹¹ o un "etnocrazia",¹² a sottolineare il carattere sempre più esplicitamente Indù dello stato Indiano. In particolare, la minoranza musulmana (circa 170 milioni di persone) è oggetto di violenze, intimidazioni e abusi di potere da parte dello stato, che hanno portato il Dipartimento di stato americano a chiedere la designazione dell'India come "paese di particolare attenzione" per aver "attuato e tollerato sistematiche e continue gravi violazioni della libertà religiosa".¹³ Nel 2020 queste tensioni sono esplose in violente proteste (circa 58 morti solo nella capitale Delhi). Molti osservatori si aspettano un'ulteriore accelerazione della polarizzazione religiosa con l'avvicinarsi delle elezioni generali del 2024.



Fonte: Highcharts.com, V-Dem data version 12

¹¹ K. Adeney, "How can we model ethnic democracy? An application to contemporary India", *Nations and Nationalism*, vol. 27, n. 2, pp. 393-411.

¹² I. Roy, "India: From the World's Largest Democracy to an Ethnocracy", *The India Forum*, 17 Agosto 2021.

¹³ *United States Commission on International Religious Freedom*, Annual Report 2022.

Relazioni esterne

L'invasione russa dell'Ucraina ha messo in evidenza il difficile equilibrio dei rapporti internazionali dell'India. Le cancellerie occidentali sono rimaste sorprese dal rifiuto dell'India di condannare l'invasione russa. Il presidente Joe Biden, all'indomani dello scoppio delle ostilità, ha definito la posizione dell'India "traballante".¹⁴ Adottando il punto di vista indiano, tuttavia, la scelta dell'India appare comprensibile e certamente in linea con i propri interessi nazionali di breve e lungo periodo.

La reazione dell'India all'invasione russa ha dovuto necessariamente tenere conto dei suoi rapporti con Mosca che non solo sono profondi e storicamente molto solidi, ma sono centrati su una significativa dipendenza dell'India da armi russe, in particolar modo carri armati, portaeree, sottomarini, missili supersonici e il sistema missilistico S-400. Pur avendo l'India ridotto notevolmente l'approvvigionamento di armi dalla Russia (a favore soprattutto di Stati Uniti, Israele e Francia), il rapporto con Mosca rimane fondamentale per l'approvvigionamento di pezzi di ricambio, soprattutto in una situazione di crescente tensione con la Cina, con la quale ci sono stati violenti scontri al confine conteso tra i due paesi nel 2013, 2014, 2017, 2020 e dicembre 2022. L'India, sebbene in quanto principale acquirente di armi russe abbia un certo potere negoziale, ha dovuto calibrare attentamente la sua risposta alla crisi, anche per ragioni geopolitiche. Un importante aspetto dell'approccio di New Delhi è stato quello di non incentivare la Russia ad avvicinarsi ulteriormente ai suoi due principali problemi di sicurezza: Pakistan e Cina. Queste considerazioni sono state naturalmente controbilanciate dal rischio di compromettere i rapporti con gli Stati Uniti e le altre democrazie occidentali. Tuttavia, l'India ha correttamente valutato che una posizione filorussa in Europa non avrebbe compromesso il proprio ruolo chiave nell'Indo-Pacifico in funzione anticinese. Gli Stati Uniti e i suoi alleati sostengono la crescita indiana non solo per motivi economici, ma anche per "impegnare" la Cina al confine sudoccidentale. Inoltre, l'India è considerata dagli Stati Uniti il più importante "swing state", in grado di far pendere l'ago della bilancia da una parte o dall'altra nel sistema di alleanze in via di definizione nell'Indo-Pacifico. Questa importanza dell'India del resto è riconosciuta anche dalle strategie per l'Indo-Pacifico di altri paesi, quali Giappone, Australia e Unione europea.

Se adottiamo una prospettiva di più lungo periodo, la posizione indiana sulla crisi ucraina diventa ancora più comprensibile. L'India ha due obiettivi fondamentali. Primo, essere riconosciuta come una grande potenza sullo scacchiere internazionale ("*a leading power*", nelle parole del ministro degli Affari Esteri S. Jaishankar). Secondo, contenere l'ascesa della Cina.

Il primo di questi obiettivi pone l'India in una situazione contraddittoria nei confronti dell'Occidente. New Delhi ha bisogno del sostegno di Stati Uniti, Giappone e UE per avere accesso a tecnologia (civile e militare), capitali e sostegno politico nelle istituzioni internazionali. Il significativo avvicinamento agli Usa (e paesi alleati), iniziato a partire dagli anni Novanta e consolidato con l'accordo sul nucleare civile del 2008, risponde sicuramente alla necessità di stabilire una relazione profonda con Washington. Dall'altro lato, tuttavia, l'India contesta l'ordine internazionale dominato dai paesi occidentali e chiede che le venga riconosciuto un posto al tavolo delle grandi potenze (per esempio attraverso un posto permanente nel Consiglio di Sicurezza

¹⁴ Il governo americano ha poi dimostrato di capire e accettare la posizione dell'India. "Biden says India 'shaky' in acting against old Cold War ally Russia", *Reuters*, 22 marzo 2022.

dell'Onu) e insiste per una riforma del funzionamento delle istituzioni internazionali che rifletta l'ascesa delle economie emergenti, *in primis* India e Cina.

Tuttavia, le cancellerie occidentali non sembrano disposte a concedere molto su questo terreno e ciò porta l'India a intraprendere altre strade per facilitare l'emergere di un sistema internazionale multipolare. Tra queste spicca il ruolo dell'India in istituzioni che contestano l'ordine internazionale vigente come i Brics o la *Shanghai Cooperation Organization* (Sco), entrambe dominate dalla Cina e che coinvolgono la Russia (con la quale l'India è coinvolta anche nel dialogo ministeriale 2+2). La presidenza indiana del G20, attualmente in corso, ha inoltre tra le sue priorità quella di far emergere la voce del Sud Globale, di nuovo con l'obiettivo di riformare il funzionamento dell'ordine internazionale. A questo punto non è chiaro se l'India orienterà la presidenza del G20 in termini anti-occidentali o se piuttosto proverà a ergersi a ponte tra il Nord e Sud del mondo. Ma l'autonomia a portavoce delle rimostranze del Sud globale, con le dovute differenze, non può non ricordare il ruolo di leadership dell'India nel movimento dei paesi non-allineati durante la Guerra fredda che, dopo una breve fase di equidistanza tra i due blocchi, virò marcatamente verso l'Unione Sovietica.

Il secondo obiettivo a lungo termine dell'India – la necessità di contenere l'ascesa della Cina – fa emergere ulteriori contraddizioni. L'India si rende conto dell'enorme disparità nel confronto con Pechino. Il Pil cinese è circa cinque volte più grande di quello indiano, mentre la spesa militare è tre volte superiore (nel 2020 la Cina ha speso 250 miliardi di dollari, contro 72 miliardi dell'India).¹⁵ Secondo gli ultimi dati disponibili, gli scambi commerciali tra i due paesi hanno raggiunto nel 2022 i 136 miliardi di dollari, 118 dei quali costituiti da export cinese verso l'India. La capacità di spesa cinese, inoltre, ha aumentato enormemente la sua influenza nel subcontinente indiano non solo in Pakistan – storico alleato di Pechino – ma anche in Sri Lanka, le Maldive, Bangladesh e Myanmar, di fatto circondando l'India, anche attraverso la costruzione di infrastrutture come i porti di Gwadar (Pakistan), Hambantota (Sri Lanka), Chittagong (Bangladesh) and Kyaukpyu (Myanmar). In altre parole, la Cina sta dimostrando capacità di penetrare la sfera d'influenza tradizionalmente indiana e di aver posto le basi per circondarla.

L'India ha cercato di gestire i propri rapporti con la Cina perseguendo due strade conflittuali. Da un lato ha stretto rapporti di cooperazione e di sicurezza con un chiaro intento anticinese con Stati Uniti, Australia e Giappone attraverso il Quad. Dall'altro però ha cercato di non far assumere a tali rapporti un'entità tale da irritare Pechino.¹⁶ Per esempio, fino al 2020, l'India si era opposta all'ingresso dell'Australia nel *Malabar Exercise*, che coinvolgeva le marine di Stati Uniti, India e Giappone. Questo e altri comportamenti dell'India hanno portato alcuni analisti a definire l'India “l'anello debole” del Quad.¹⁷

Gli scontri in Ladakh tra India e Cina nel 2020 hanno probabilmente rappresentato un punto di svolta per New Delhi. I recenti scontri del dicembre 2022 a Tawang confermano un atteggiamento esplicitamente più aggressivo da parte della Cina, che sta spingendo l'India a consolidare le proprie partnership di sicurezza nell'Indo-Pacifico, *in primis* il Quad. Secondo alcuni analisti, l'India ha

¹⁵ C. Raja Mohan, “India’s World: Changing the Terms of Engagement”, in A. Tellis, B. Debroy e C. Raja Mohan (a cura di), *Grasping Greatness*, New Delhi, Penguin, 2023, pp. 607-48.

¹⁶ R. Mukherjee, “Looking West, Acting East”, *Southeast Asian Affairs*, ISEAS, 2019.

¹⁷ D. Grossman, “India is the Weakest Link in the Quad”, *Foreign Policy*, 23 luglio 2018.

marcatamente abbandonato una politica di equidistanza e scelto la partnership con gli Stati Uniti come pilastro fondamentale della propria politica estera, assumendo un ruolo di bilanciamento nei confronti della Cina.¹⁸

Tuttavia, altri sostengono che la politica dell'autonomia strategica (l'erede del non allineamento durante la Guerra fredda) sia ancora l'elemento chiave della strategia indiana.¹⁹ Diversi elementi danno credito a questa interpretazione. Primo, il perseguimento di una politica estera indipendente e libera da alleanze militari è stata perseguita indistintamente da ogni governo indiano dal 1947 a oggi, il che riflette un modo consolidato di gestire i rapporti internazionali che non è facile cambiare. Secondo, l'India vede la propria autonomia strategica come il miglior modo per perseguire il primo dei propri obiettivi a lungo termine: quello di vedersi riconosciuta come una grande potenza. È attraverso il mantenimento di rapporti con molteplici poli che l'India cerca di riformare a proprio vantaggio l'ordine internazionale. Terzo, New Delhi, sebbene ambisca a un ruolo da leader nell'ordine internazionale e soprattutto dall'elezione di Modi abbia dimostrato una crescente (forse eccessiva) consapevolezza del proprio peso economico e politico, è ancora conscia dei propri limiti. Il perseguimento di una politica estera autonoma e slegata da alleanze viene vista come il modo migliore per “prendere tempo” e continuare ad accumulare capacità materiali ed economiche per influire sulla politica internazionale.

Uno dei principali analisti della politica estera indiana, Ashley Tellis, rimane però scettico sulle prospettive economiche indiane di lungo periodo e sulla possibilità che il divario tra i India e Cina si riduca. Sembra più probabile che il divario, da qui al 2050, si allarghi ulteriormente, rendendo inevitabile per New Delhi stabilire partnership strutturate con potenze esterne per garantire la propria sicurezza.²⁰ Inoltre, l'incapacità di New Delhi di esercitare un dominio nel subcontinente indiano – a causa del perdurare del conflitto col Pakistan, della crescente influenza cinese nell'area e della scarsa integrazione economica dei paesi dell'Asia meridionale – ne limita per definizione le ambizioni di grande potenza e la capacità di assumere una politica estera completamente autonoma.

La questione fondamentale che determinerà il comportamento dell'India sarà l'evolversi del rapporto con la Cina. Un'ulteriore crescita della minaccia cinese potrebbe spingere l'India a valutare come troppo alti i costi del perseguimento di una politica estera libera da alleanze più strutturate con gli Stati Uniti e i suoi alleati. Dall'altro lato, un ammorbidimento cinese (che però non pare all'orizzonte), potrebbe far convergere gli interessi dei due paesi per la ridiscussione dell'ordine internazionale e quindi allontanare New Delhi dall'Occidente.

Per il momento, ci si può aspettare che New Delhi continui nel solco del perseguimento di una politica fondata sull'autonomia strategica, marcata da ambiguità e contraddizioni. Questa strada non solo è in linea con gli interessi nazionali indiani di breve e lungo periodo, ma è anche coerente con la politica ultranazionalista di Modi, in un contesto dove la politica interna sembra influenzare quella estera in maniera sempre più evidente.²¹ Perseguire una politica “fieramente indipendente” (per citare il *Times of India*) e non piegata agli interessi dell'Occidente stuzzica l'orgoglio nazionale

¹⁸ Y. Joshi, “India’s Radical Reimagination: No More Bandwagoning, for Real”, *The Washington Quarterly*, vol. 45, n. 4, 2022, pp. 133-56.

¹⁹ R. Basrur, “Reflections on Indian Strategic Culture”, IDSS Paper, 29 Dicembre 2022.

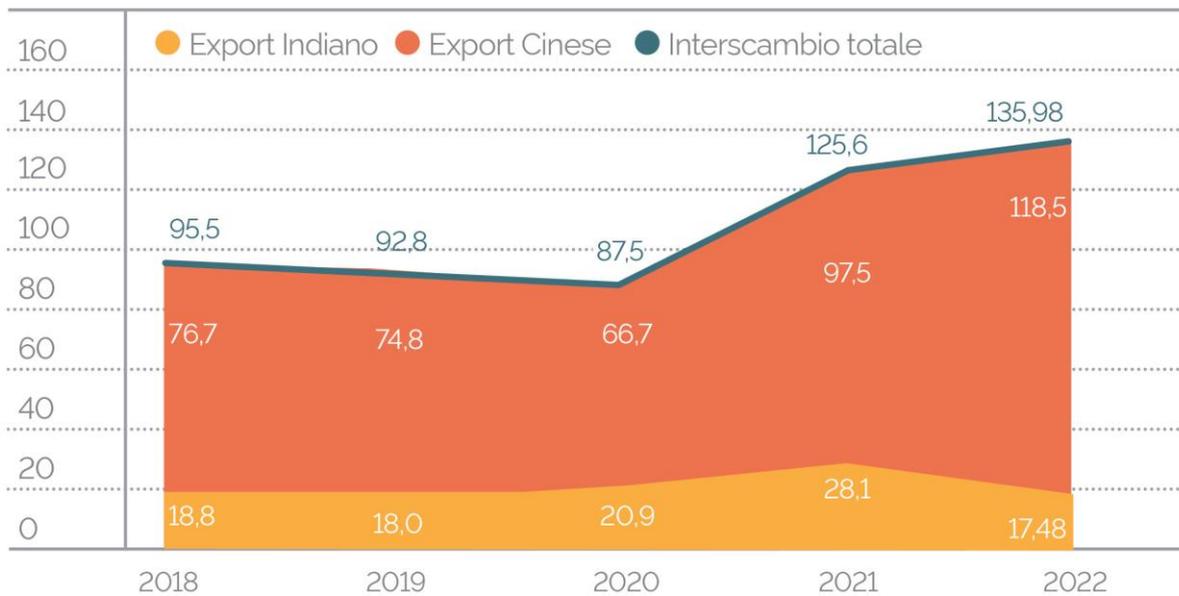
²⁰ A. Tellis, “Grasping Greatness: Making India a Leading Power”, in A. Tellis, B. Debroy e C. Raja Mohan (2023), pp. 3-82.

²¹ I. Hall, *Modi and the Reinvention of Indian Foreign Policy*, Bristol, Bristol University Press, 2019.

delle élite indiane e alimenta la narrativa di Modi come il leader forte del quale il paese ha bisogno per diventare una grande potenza.

Commercio tra India e Cina

(in mld di dollari)



Fonte: Elaborazione ISPI su dati China Customs Statistics

APPROFONDIMENTO

Il sistema finanziario cinese: sviluppi recenti e implicazioni internazionali

Alessia A. Amighini

Da quando, nel 1978, all'inizio delle riforme economiche il paese aveva una sola istituzione finanziaria, la People's Bank of China (Pboc), che serviva sia come banca centrale sia come banca commerciale e gestiva il 93% delle attività finanziarie totali del paese, il settore finanziario cinese ha sperimentato una lunga serie di riforme. Oggi le cosiddette "quattro grandi" banche cinesi (Industrial & Commercial Bank of China, China Construction Bank, Bank of China e Agricultural Bank of China) sono attualmente le quattro più grandi del mondo per asset totali (oltre 19.000 miliardi di dollari complessivamente) e tra le prime quindici per capitalizzazione di mercato. Negli ultimi anni i mercati azionari e obbligazionari cinesi sono anche entrati nei primi posti a livello globale. Il renminbi (Rmb) fa parte del paniere dei diritti speciali di prelievo (Dsp) del Fondo monetario internazionale (Fmi), insieme a dollaro, euro, sterlina britannica e yen giapponese. Come testimoniano i dati Swift riportati nel *Triennial Central Bank Survey 2022* della Banca dei regolamenti internazionali, Rmb è la quinta valuta più utilizzata al mondo, sebbene a grande distanza rispetto alle grandi valute internazionali. Eppure, il sistema finanziario è ancora arretrato rispetto al resto del mondo.

L'elemento di gran lunga più innovativo di tutte le riforme è stata l'introduzione, annunciata nel 14° piano quinquennale, di una propria valuta sovrana digitale, già introdotta parzialmente nel 2020. Negli ultimi anni la Banca centrale cinese ha sviluppato e testato un Rmb digitale (e-Rmb) emesso dal governo, noto come Dcep (abbreviazione di *Digital Currency Electronic Payment*). Anche se l'introduzione diffusa di una valuta digitale della Banca centrale nella nazione più popolosa del mondo sarà graduale, la nascita di un Rmb digitale potrebbe portare benefici significativi per la rapida digitalizzazione dell'economia cinese e facilitare i pagamenti transfrontalieri in Rmb e l'internazionalizzazione della valuta. Si ribadisce inoltre che, oltre al Rmb digitale, la Cina promuoverà anche l'innovazione finanziaria, a condizione che sia perseguita in modo ordinato e soggetta a supervisione prudenziale in modo da prevenire i rischi sistemici: il punto fermo di ogni misura introdotta negli ultimi quarant'anni nel processo di riforma del settore finanziario.

Le riforme del settore finanziario

Le riforme del settore finanziario della Cina durante gli ultimi quattro decenni sono state numerose, ma poco efficaci in termini qualitativi. La Cina ha enormi volumi di attività finanziarie gestite da un gran numero di istituzioni finanziarie e le autorità cinesi mantengono serie ed estese restrizioni sui mercati finanziari, compresi i tassi di interesse, i tassi di cambio e l'allocazione dei fondi. Pur continuando a regolamentare i tassi di deposito e di prestito, a partire dalla fine degli anni '90 le

autorità hanno iniziato a introdurre gradualmente un meccanismo di mercato per liberalizzare i tassi di interesse nei mercati monetari e obbligazionari. I tassi di deposito sono rimasti regolamentati, mentre il tasso di prestito è stato gradualmente allentato.

Basandosi sul set di dati dell'Economic Freedom of the World, Huang e Wang (2018)¹ hanno costruito un indice cross-country della repressione finanziaria. I risultati mostrano che, nonostante la graduale liberalizzazione dei mercati finanziari, la RPC presenta un grado di repressione finanziaria più elevato rispetto alla media delle economie mondiali ad alto e medio reddito. La RPC si è classificata al 24° posto per repressione finanziaria tra i 145 Paesi per i quali erano disponibili dati nel 2018. Il punteggio medio dell'indice per la RPC nel periodo 2000-2018 è stato pari a 0,63, ovvero 30 punti percentuali in più rispetto alla media dei Paesi a reddito elevato e 19 punti percentuali in più rispetto alla media delle economie a reddito medio-alto.

Questo modello di riforma finanziaria inizialmente ha funzionato abbastanza bene, in presenza di una forte crescita economica, ma ora crea dei rischi. Le analisi empiriche hanno confermato che negli anni Ottanta e Novanta la limitazione finanziaria ha avuto un effetto positivo sulla crescita (dal momento che la mancanza di varietà di prodotti finanziari ha lasciato il risparmio allocato prevalentemente agli investimenti produttivi), mentre negli anni 2000 ha avuto un effetto negativo. Le politiche finanziarie repressive hanno anche aiutato a mantenere la stabilità finanziaria, in quanto la fiducia degli investitori, anche se con conseguenze crescenti di rischio morale nel tempo (gli investimenti rischiosi si sono accumulati nel tempo, come nell'immobiliare, nella convinzione che in caso di crisi e fallimenti le autorità cinesi sarebbero intervenute per prevenire conseguenze sistemiche). La combinazione di una grande offerta di denaro – dal sistema finanziario dominato dalle banche e dalla politica di garanzia implicita del governo – e il limitato pool di attività finanziarie ha ampliato i rischi finanziari.

La logica sottostante la riforma del settore finanziario è sempre stata strettamente connessa all'evoluzione del settore delle imprese di stato (State-owned enterprises, Soe). Infatti, i problemi bancari alla fine degli anni Novanta erano la conseguenza diretta della necessità di proseguire a sostenere le grandi imprese pubbliche, che continuavano a operare in mercati sempre più aperti e competitivi, ma essendo relativamente meno efficienti di quelle private, avevano pertanto bisogno di un sostegno speciale per sopravvivere. Poiché le entrate fiscali sono diminuite rapidamente rispetto al Pil per tutti gli anni Ottanta, era chiaro che il governo non avrebbe avuto fondi per sostenere le aziende di stato. Un'alternativa era continuare ad assegnare grandi volumi di credito alle aziende di stato, a prezzi relativamente bassi, cosicché le Soe potessero sopravvivere anche se la loro performance continuava a deteriorarsi.

Il renminbi: una valuta “incompiuta”?

È opinione condivisa nella vasta letteratura sul processo di apertura e di riforma dell'economia cinese che il tassello mancante resti a tutt'oggi quello finanziario. Ancora oggi le autorità cinesi non vogliono rinunciare neppure a una minima parte del grande potere che hanno sulla politica

¹ Huang Y. and X. Wang. 2018. Managing Systemic Financial Risks in China. Mimeo. Pechino: Peking University National School of Development.

monetaria e valutaria del paese: esse controllano i flussi di capitale della Cina con il resto del mondo, il valore del tasso di cambio del renminbi e l'enorme massa di liquidità in circolazione all'interno dei confini nazionali. Il renminbi è una valuta non convertibile (cioè non si può scambiare liberamente con le altre valute del mondo) e la sua circolazione internazionale a tutt'oggi è ristretta per volere delle autorità monetarie cinesi al solo ammontare che serve per regolare le transazioni commerciali, e non aperta ai capitali finanziari (se non in minima misura). Perciò l'uso del renminbi come mezzo di scambio, unità di conto e riserva di valore è alquanto limitato.

Anche l'inclusione nel paniere dei Diritti Speciali di Prelievo (Dsp) del Fmi non ha cambiato radicalmente la situazione. La quota del dollaro nel paniere (43,38%) è approssimativamente quattro volte più grande di quella del renminbi (12,28%),² come conseguenza del fatto che la moneta cinese non è ancora una vera e propria valuta accettata internazionalmente. Diversa è invece la valenza simbolica e politica dell'inserimento del Rmb nel paniere Dsp, che le autorità cinesi hanno interpretato come una sorta di approvazione ufficiale della strategia di internazionalizzazione del renminbi adottata a partire dal 2009. Tale strategia non prevede una liberalizzazione incondizionata dei movimenti di capitale e del tasso di cambio, che ben pochi tra gli attenti osservatori delle politiche economiche cinesi si sono mai davvero aspettati, ma un articolato sistema di "vasi comunicanti" di cui la Cina mantiene un attento controllo. Il disegno cinese per giungere a una vasta circolazione internazionale del renminbi è complesso, frutto di una visione di lungo periodo e di una combinazione articolata di tasselli che presi singolarmente non hanno una valenza particolarmente dirompente, ma nel loro insieme costituiscono un piano ingegnoso.

La Cina è da sempre molto ambiziosa nella scelta delle sue strategie di sviluppo e da tempo allenata a gestire le complesse politiche monetarie e valutarie necessarie a sostenere tali scelte. Innanzitutto, per preservare la stabilità finanziaria del paese il conto capitale della Rpc è ancora oggi quasi totalmente chiuso, sebbene dal 2012 si registri una minima apertura. Secondo l'indice di apertura del conto capitale calcolato dal Fmi (un indice i cui valori sono compresi tra 0 in caso di massima apertura e 1 in caso di massima chiusura), la media mondiale si attesta intorno a 0,4 ed è variata di pochissimo tra il 2012 e il 2017. Raggruppando i paesi del mondo per livello di reddito pro capite, si nota come il grado di apertura sia significativamente inferiore per i paesi più ricchi. I paesi ad alto reddito sono passati da 0,18 nel 2012 a 0,21 nel 2017; quelli a medio reddito sono rimasti intorno a 0,5 e quelli a basso reddito in un valore tra 0,7 e 0,66. Nel 2017 la Cina aveva un indice pari a 0,85, sceso solo leggermente rispetto al valore di 1 nel 2012.

Mantenere un controllo sui capitali e un tasso di cambio a fluttuazione controllata comporta per un grande paese esportatore, quale è la Cina da almeno tre decenni, la necessità di una complessa gestione monetaria e valutaria. Infatti, l'elevato avanzo commerciale che la Cina registra sin dagli anni Ottanta del secolo scorso costringe, da un lato la Pbc ad accumulare ingenti riserve in dollari, dall'altro a immettere continuamente in circolazione una mole di valuta domestica. Al contempo, la Cina mantiene il suo tasso di cambio in un regime di fluttuazione controllata, a un livello adeguato a preservare la grande competitività di prezzo che ha permesso alle sue merci di conquistare i mercati del mondo.

Per un grande paese esportatore, che riceve quotidianamente una mole elevata di introiti dall'estero, avere una valuta non convertibile significa dover gestire una massa di liquidità in dollari che le

² Special Drawing Right (SDRs), International Monetary Fund (Imf).

imprese esportatrici devono scambiare con renminbi – in passato, completamente, oggi in larga misura (dal momento che è possibile tenere parte dei ricavi dalle esportazioni in dollari per effettuare pagamenti all'estero). Gli introiti dalle esportazioni generano quindi, al tempo stesso, grandi riserve di valuta per la Banca centrale e grande liquidità in renminbi. Per evitare che un aumento continuo della moneta in circolazione generi inflazione in casa, le autorità monetarie cinesi sono costrette a compensare continuamente l'aumento di liquidità derivante dalle esportazioni attraverso emissioni di titoli obbligazionari di stato in renminbi, con i quali assorbono l'eccessiva moneta in circolazione (un'operazione che prende il nome di *sterilizzazione della base monetaria*).

A causa della sua inconvertibilità il renminbi è considerato una valuta incompiuta o immatura, cioè sfornita delle funzioni principali che una moneta nazionale dovrebbe avere per poter regolare le transazioni internazionali. Tali funzioni sono: essere un'unità di conto con la quale esprimere il prezzo delle esportazioni nazionali ed essere un mezzo di scambio con il quale regolare operativamente le transazioni (le valute mature assolvono entrambe queste funzioni).

Non avere una valuta convertibile segna dunque per la Cina una duplice dipendenza dal dollaro: finanziaria e politica. Da un lato, l'accumulo di ingenti riserve in dollari, considerato da molti osservatori soltanto una fonte di potere nei confronti del paese emittente, cioè gli Stati Uniti, è in realtà anche una causa di debolezza ovvero di dipendenza dalla politica di quel paese, dal momento che influenza il tasso di interesse e il tasso di cambio del dollaro, a cui il renminbi è ancorato. Inoltre, di tutta la massa di dollari in circolazione nel mondo, che agli Stati Uniti fruttano un signoraggio, la parte che la Cina tiene sotto forma di riserve ufficiali oscilla in valore in base alle quotazioni del dollaro; per esempio, dopo lo scoppio della crisi finanziaria del 2008-09, l'indebolimento del dollaro ha comportato forti rischi per il valore delle riserve estere della Cina: secondo le stime della Banca per i regolamenti internazionali, in una misura che può arrivare a toccare i 1.800 miliardi (su un totale di 2.700 miliardi di riserve) nel caso di un apprezzamento del renminbi del 10%. Ma la dipendenza dal dollaro per la Cina è anche una dipendenza politica: essere legati al sistema di pagamento in dollari espone pericolosamente il paese al rischio concreto di essere tagliato fuori da tale sistema, in caso di ulteriori crescenti tensioni con gli Stati Uniti, e costringe la Cina a trovare modi per ridurre la sua dipendenza dal dollaro, che oggi rappresenta più una passività che un'attività.

Per ridurre tale dipendenza dal 2009 le autorità cinesi hanno iniziato a progettare un sistema che permetta un aumento progressivo della circolazione internazionale del renminbi, senza renderlo convertibile. Ciò non ha nulla a che vedere con una generica internazionalizzazione della valuta cinese, intesa come liberalizzazione dei movimenti di capitale e del tasso di cambio. Al contrario, l'obiettivo delle autorità cinesi è di incanalare il renminbi nei portafogli degli investitori internazionali e di coloro che lo usano per pagamenti internazionali, creando dei centri offshore per la valuta. In tal modo, supponendo che la domanda per il renminbi aumenti, le autorità monetarie cinesi potranno rispondere alle esigenze di tale domanda e incrementarla, senza mettere a rischio la stabilità finanziaria del paese attraverso un'apertura incondizionata dei flussi finanziari e dei movimenti di capitale.

Oggi il completamento della *Belt and Road Initiative* (Bri) rappresenta un'opportunità grandiosa per procedere lungo la strada di questa particolare strategia di "internazionalizzazione" del renminbi, cioè un aumento della sua circolazione internazionale, senza però al contempo lasciare che il suo valore venga determinato liberamente dal mercato valutario. Il buon funzionamento della Bri richiede come elemento necessario di poter prezzare e regolare i contratti di fornitura delle materie in renminbi, di poter erogare prestiti in renminbi per il finanziamento dei progetti di costruzione

di infrastrutture all'estero, di poter concludere contratti di e-commerce con l'estero in renminbi: tutti elementi che favoriscono l'aumento della domanda estera di renminbi e pertanto promuovono una sua maggiore circolazione internazionale.

L'aumento dell'utilizzo internazionale del renminbi

Non è possibile individuare una data precisa a partire dalla quale Pechino si è orientata per la prima volta verso l'obiettivo dell'internazionalizzazione della sua valuta. Le discussioni sono iniziate già nel 2002, ma bisogna aspettare il 2006 per una svolta significativa, arrivata con la pubblicazione del rapporto *The Timing, Path, and Strategies of RMB Internationalization* da parte di un gruppo di studio istituito dalla PboC.³ Esso concludeva che fosse finalmente giunto il momento di promuovere l'internazionalizzazione del renminbi per migliorare lo status internazionale e la competitività della Cina, nonché la sua influenza e potere nell'economia internazionale. È però solo in occasione della crisi finanziaria globale del 2008 che si assiste a un netto cambiamento di atteggiamento da parte delle autorità cinesi, ormai consapevoli che le vaste riserve di dollari rendevano il paese vulnerabile a un improvviso cambiamento dei tassi di cambio.

Fino al momento della pubblicazione di quel rapporto la Cina aveva avuto una delle valute più strettamente controllate al mondo, protetta da ogni sorta di restrizioni valutarie e controlli sui flussi internazionali di capitale. Ma come promuovere l'uso internazionale del renminbi se la moneta non è e non sarà, almeno ancora per molto, facilmente convertibile? Le esperienze passate di valute diventate internazionali, come il marco tedesco, lo yen e l'euro, mostrano come in nessun caso sia stato pianificato un percorso da parte delle autorità emittenti. L'internazionalizzazione è stata determinata esclusivamente dalle preferenze sul lato della domanda del mercato, condizione indispensabile affinché una moneta nazionale possa essere accettata e iniziare a circolare anche al di fuori del paese emittente. Perciò, in mancanza di un modello per la creazione di una valuta internazionale, che non mettesse a rischio la stabilità finanziaria del paese, la leadership cinese ha seguito un approccio notevolmente cauto, caratterizzato da un'estrema gradualità. Forse mai come nel caso della politica valutaria e della gestione del conto capitale della bilancia dei pagamenti, la Cina ha seguito più alla lettera lo slogan lanciato da Deng Xiaoping negli Ottanta del Novecento, che suggeriva di "attraversare il fiume sentendo le pietre", cioè di avanzare così lentamente che i piedi, ben ancorati a terra, potessero percepire l'effetto di ogni singolo passo.

Dopo lunghe esitazioni, oggi Pechino ha fatto dell'internazionalizzazione del renminbi, che in mandarino significa letteralmente "moneta del popolo", un obiettivo politico ufficiale e sta ora attuando una strategia concertata con questa ambizione. Il governo cinese sembra determinato infatti a utilizzare tutte le sue capacità per promuovere il ruolo del renminbi come valuta internazionale. L'atteggiamento dirigista e pianificatore di Pechino pare far intendere una grande fiducia nella possibilità di progettare una moneta internazionale pianificando dal lato dell'offerta un processo di internazionalizzazione "gestita". Secondo Benjamin Cohen, "lo yuan ha intrapreso una Lunga Marcia verso uno status globale, che ricorda la Lunga Marcia che è stata fondamentale per la vittoria del Partito Comunista nella guerra civile cinese. Si tratta chiaramente di un atto intenzionale, un tentativo deliberato di influenzare la situazione. Le risorse del potere vengono

³ People's Bank of China Study Group, "The Timing, Path, and Strategies of RMB Internationalization", 2006.

impiegate in modo strumentale per ampliare l'uso del renminbi all'estero; un uso più ampio del renminbi, a sua volta, dovrebbe aumentare l'influenza e il prestigio della Cina".⁴

Sebbene sia indubbio che il paese abbia i mezzi necessari per tradurre le proprie capacità in azioni efficaci, anche in un'impresa titanica come creare una valuta internazionale, portare una valuta come il renminbi, una delle più controllate del mondo, al rango dell'euro e dello yen, per non dire del dollaro, è un obiettivo molto diverso da quelli che la Cina ha perseguito finora. La differenza sostanziale risiede nel fatto che tale obiettivo, a differenza di altri, non può essere raggiunto intervenendo solo internamente al paese, ma richiede un'evoluzione delle relazioni finanziarie della Cina con entità e soggetti esteri; e tali relazioni, a differenza di quelle tra le autorità cinesi e i cittadini residenti, non possono essere gestite d'imperio. Non basta aspirare a uno status globale per la propria valuta, né tanto meno dichiarare di volerne promuovere l'uso oltre confine, perché gli stranieri inizino automaticamente a usarla. Un certo grado di coercizione potrebbe essere possibile solo a Hong Kong, formalmente soggetta alla sovranità della Cina continentale, e forse anche in alcuni stati come la Corea del Nord, nel qual caso il renminbi potrebbe essere in grado di funzionare in modo simile a quello che Susan Strange intendeva con l'espressione "*master currency*".⁵ Infatti, affinché il renminbi diventi una vera e propria valuta internazionale (e non solo sia accettata come moneta di fatturazione e/o pagamento dei contratti di import/export con la Cina) è necessario che nasca una domanda estera di renminbi e che le autorità cinesi siano poi disposte a soddisfare questa domanda con un'adeguata offerta di moneta. Al momento nessuna delle due condizioni è minimamente soddisfatta né si vede all'orizzonte. Una delle condizioni essenziali perché emerga una domanda internazionale di renminbi è l'esistenza, oltre alla convenienza economica, anche di un certo grado di fiducia nel paese emittente; non si tratta di fiducia nella stabilità politica, nella potenza economica, ma della fiducia dei singoli investitori e dei mercati finanziari.

Due sono le strade lungo le quali Pechino sta cercando di favorire l'ascesa del renminbi allo status di valuta internazionale. Da un lato, le autorità cinesi utilizzano la leva della dimensione e potenza dell'economia cinese per incoraggiarne l'uso nelle transazioni bilaterali con l'estero, sulla base di una sua presupposta convenienza rispetto a qualunque valuta di paesi terzi, in particolare del dollaro. Dall'altro lato, l'uso internazionale del renminbi è perseguito per effetto coercitivo, sebbene indiretto, derivante dalla grande influenza economica della Cina sulle economie di molti paesi del mondo, che si traduce in potere politico di persuasione.

In un modo o nell'altro, il renminbi deve essere reso più attrattivo per i potenziali utenti. In breve, deve essere reso competitivo. Al momento, di tutti i fattori che concorrono a far emergere una domanda internazionale di renminbi (diversa da quella motivata dalla necessità di regolare il commercio bilaterale con la Cina) è la dimensione economica a spiccare come asso nella manica. L'economia cinese è già un gigante – la seconda più grande del mondo – e in un altro decennio potrebbe superare gli Stati Uniti. Il paese è ora anche il leader mondiale delle esportazioni e il secondo più grande mercato per le importazioni, creando un notevole potenziale per le esternalità di rete. Più di cento paesi contano oggi la Cina come il loro più grande partner commerciale. Sono invece quasi totalmente assenti tutti gli altri fattori, tra cui spicca uno sviluppo insufficiente del mercato finanziario interno.

⁴ B. Cohen, *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, Princeton University Press, 2015.

⁵ S. Strange, "The Politics of International Currencies", *World Politics*, vol. 23, n. 2, gennaio 1971, pp. 215-31.

Il governo cinese da qualche anno sta cercando di realizzare un'internazionalizzazione gestita del renminbi facendo leva sulla convenienza e sulla persuasione, in due ambiti: il commercio estero e la finanza. Nel commercio estero sono stati avviati accordi di *currency swap* con banche centrali estere per facilitare l'uso del renminbi come mezzo di pagamento. A una lettura superficiale, l'obiettivo contingente degli accordi di swap è quello di assicurare contro il tipo di rischi che potrebbero derivare da un'altra crisi finanziaria globale. La disponibilità di finanziamenti in renminbi in caso di emergenza offrirebbe ai partner commerciali cinesi un'utile copertura contro qualsiasi futura crisi di liquidità. Ma le strutture sono anche progettate per fornire renminbi, quando lo si desidera, da utilizzare nel commercio bilaterale su base più regolare, per fornire un incoraggiamento indiretto all'uso commerciale della valuta cinese. A livello privato, infatti, le normative sono state gradualmente alleggerite per consentire la fatturazione e il pagamento di un maggior numero di transazioni commerciali in renminbi, evitando le tradizionali valute di fatturazione come il dollaro. Più direttamente, a partire dal 2009, Pechino ha gradualmente ampliato la gamma delle transazioni commerciali che possono essere regolate in renminbi, promuovendo ulteriormente l'uso della valuta da parte dei non residenti.

L'altro ambito è la finanza internazionale. L'accento è stato posto sullo sviluppo di mercati attivi per i depositi in renminbi e sulle obbligazioni denominate in renminbi, principalmente "offshore" a Hong Kong, l'ex colonia della corona britannica che dal 1997 è una "regione amministrativa speciale" della Cina. Hong Kong è un ingrediente fondamentale della strategia valutaria e finanziaria della Rpc che ha servito finora come firewall finanziario, permettendo a Pechino di restare efficacemente isolata dall'instabilità della finanza internazionale, pur dovendo movimentare quotidianamente un'immensa mole di dollari derivanti dai pagamenti del commercio con l'estero. Lo sviluppo di un mercato offshore per le obbligazioni denominate in renminbi è iniziato nel 2007, quando a determinate banche del continente era stato permesso per la prima volta di raccogliere fondi emettendo obbligazioni in renminbi a Hong Kong. Il primo cosiddetto *dim sum bond* (espressione gergale tratta da uno stile di cucina popolare, per designare appunto un'obbligazione in renminbi emessa fuori dalla Cina) è stato emesso dalla China Development Bank nel luglio di quell'anno.⁶ I progressi sul mercato sono stati tuttavia lenti, come accennato, fino al 2010, quando l'autorizzazione è stata estesa prima alle imprese non finanziarie cinesi e poi alle multinazionali straniere che fanno affari in Cina. Tra le prime aziende non cinesi a entrare, nel giugno 2010, ci sono state la *Hong Kong & Shanghai Banking Corporation (Hsbc)* e la *Bank of East Asia*, seguite poi da grandi nomi come McDonald's, Caterpillar, Volkswagen e Unilever. Nei tre anni successivi il mercato è più che triplicato, con un valore delle nuove emissioni in crescita rispetto ai soli 40 miliardi di renminbi (6,3 miliardi di dollari) del 2010 e un totale cumulativo di soli 22 miliardi di renminbi (3,3 miliardi di dollari) in precedenza. In totale, a fine 2013, erano state emesse più di 360 obbligazioni *dim sum*. All'inizio del 2014 l'International Finance Corporation, una filiale della Banca Mondiale, ha venduto a Londra un'obbligazione di un miliardo di renminbi (163 milioni di dollari), la prima emissione di *dim sum* fuori da Hong Kong. Il volume netto in circolazione (nuove emissioni meno rimborsi) è aumentato di nove volte in cinque anni, fino a circa 580 miliardi di renminbi (92 miliardi di dollari) nel 2015, per poi attestarsi intorno ai 400 miliardi di renminbi nel 2018 (dati Bloomberg).

Parallelamente al mercato *dim sum*, è stato coltivato con cautela anche un nascente mercato onshore per le obbligazioni denominate in renminbi, incentrato a Shanghai. Il processo è iniziato nel 2005,

⁶ <https://www.frbsf.org/banking/asia-program/pacific-exchange-blog/offshore-renminbi-bonds-dim-sum/>

quando le vendite di debito da parte di emittenti non cinesi – note come obbligazioni “panda” – sono state autorizzate per la prima volta all’interno della Cina. Qui, tuttavia, i progressi sono stati particolarmente lenti, anche dopo l’impegno ben pubblicizzato del Consiglio di stato cinese nel 2009 di trasformare Shanghai in un centro finanziario internazionale entro il 2020. Inizialmente limitato solo alle istituzioni multilaterali di sviluppo “idonee”, l’accesso al mercato dei panda bond è stato ampliato nel 2009 per includere le filiali di multinazionali straniere costituite localmente. Ma le nuove emissioni sono rimaste poche e di gran lunga inferiori di valore, soprattutto per le istituzioni finanziarie statali come l’*Asian Development Bank*, la *Japan Bank for International Cooperation* e l’*International Finance Corporation*. Il 2010 ha visto la prima vendita da parte di un istituto bancario privato, *Tokyo-Mitsubishi UFJ* (Cina) Ltd; e nel marzo 2014 la casa automobilistica tedesca *Daimler AG* è stata la prima società non finanziaria straniera a vendere un panda bond, per circa 500 milioni di renminbi (81 milioni di dollari). Ma questi numeri sono ancora minuscoli per gli standard internazionali. Shanghai ha dunque ancora molta strada da fare per adempiere all’impegno del

Delle prime 15 banche al mondo, 5 sono cinesi (2022)



Fonte: Statista

Consiglio di Stato.

A oggi la pista del commercio ha visto molti più progressi rispetto a quella della finanza. La Lunga Marcia del renminbi è iniziata alla fine del 2008, quando la PboC ha cominciato a negoziare una serie di accordi di swap di valuta locale per fornire, quando necessario, finanziamenti in renminbi ad altre banche centrali da utilizzare negli scambi con la Cina. Sei anni dopo erano stati firmati patti con oltre venti economie, tra cui importanti attori come Argentina, Australia, Brasile, Corea del Sud, Gran Bretagna, Emirati Arabi Uniti, Indonesia, Russia, Singapore e Svizzera. Le dimensioni dei singoli swap variano notevolmente, da appena 700 milioni di renminbi (circa 110 milioni di dollari) per l’Uzbekistan e due miliardi di renminbi (322 milioni di dollari) per l’Albania a 360 miliardi di renminbi (58 miliardi di dollari) per la Corea del Sud e 400 miliardi di renminbi (65 miliardi di dollari) per Hong Kong. Il totale sottoscritto in questi accordi tra il 2009 e il 2020 ammonta a circa 3,5 trilioni di renminbi (554 miliardi di dollari).

Finora l'uso è stato prevalentemente locale. Ben l'80% degli scambi commerciali stabiliti in renminbi si è svolto tra la Cina continentale e Hong Kong. Ma la fatturazione in renminbi si sta gradualmente diffondendo e si prevede un ulteriore sostanziale aumento dell'utilizzo della valuta a fini commerciali negli anni a venire. I risultati sul fronte finanziario, invece, seppur non trascurabili, sono stati meno impressionanti. Per la maggior parte Pechino ha proceduto con cautela, contando molto sullo status speciale di Hong Kong come regione amministrativa speciale. Con la propria valuta e i propri mercati finanziari, Hong Kong offre un utile laboratorio offshore per sperimentare innovazioni che la leadership non è ancora pronta a introdurre "onshore" sulla terraferma. Il modello è a dir poco inusuale. Mai prima d'ora nessun governo ha cercato deliberatamente di sviluppare un mercato offshore per la propria valuta, pur mantenendo un rigoroso controllo finanziario in patria.

Uno dei fattori cruciali su cui la Cina fa leva per aumentare lo status internazionale del renminbi è l'inclusione dello stesso, il 1° ottobre del 2016, come quinta valuta (dopo il dollaro americano, l'euro, lo yen giapponese e la sterlina inglese) nel paniere dei Dsp del Fmi. Il Consiglio del Fmi ha anche deciso che il peso di ciascuna valuta sarebbe stato rispettivamente del 41,73% per il dollaro statunitense, del 30,93% per l'euro, del 10,92% per il renminbi cinese, dell'8,33% per lo yen giapponese e dell'8,09% per la sterlina inglese. Al lancio della nuova composizione Christine Lagarde, l'allora direttore del Fmi, disse che l'espansione del paniere dei Dsp avrebbe rappresentato un momento storico per il Fondo, per la Cina e per l'intero sistema monetario internazionale: un cambiamento significativo per il Fmi, perché è la prima volta dall'adozione dell'euro che una valuta è stata aggiunta al paniere. Il Consiglio del Fmi ha giustificato la decisione affermando che l'inclusione del renminbi rifletteva i progressi compiuti nella riforma del sistema monetario, valutario e finanziario cinese, e riconoscendo i progressi, seppur limitati, compiuti nella liberalizzazione e nel miglioramento delle infrastrutture dei mercati finanziari. Il proseguimento e l'approfondimento di questi sforzi, con le opportune salvaguardie, porterà a un sistema monetario e finanziario internazionale più robusto, che a sua volta sosterrà la crescita e la stabilità della Cina e dell'economia globale.

A posteriori la decisione del Fmi non è stata una scelta di poco conto né tanto meno senza eccessive conseguenze sul sistema monetario internazionale. Innanzitutto, con un peso che lo scorso maggio è stato alzato a 12,28% rispetto al paniere totale, l'inclusione del renminbi ha il potenziale di rendere più volatile il valore del dollaro Usa nel paniere. Inoltre, come analizzato in uno studio del Fmi stesso, storicamente, il renminbi è stato sempre ancorato al dollaro, quindi, aggiungerlo al paniere può essere visto come un effetto simile all'aumento del peso del dollaro, ma se la Cina continua il proprio percorso verso un regime di cambio più flessibile, questo rapporto muterà gradualmente. Ma le conseguenze più insidiose sono probabilmente quelle politiche: l'inclusione del renminbi ha sdoganato la strategia valutaria di Pechino, e con essa forse tutta la sua strategia finanziaria, che punta a rendere il renminbi una valuta con un'ampia circolazione internazionale, ma senza essere completamente convertibile.

Prospettive di diffusione dello yuan digitale

La Cina oggi è il pioniere nell'introduzione di una moneta sovrana digitale. Ha sperimentato l'uso del suo yuan digitale, chiamato anche Dcep (moneta digitale, pagamento elettronico) in Cina e Cbdc (moneta digitale della banca centrale) a livello globale, in alcune regioni e contesti nazionali. Secondo Xie Ping, un funzionario della Banca centrale diventato professore dell'Università Tsinghua, la moneta digitale della Banca centrale è poco utilizzata e incontra notevoli ostacoli

strutturali.⁷ Il professor Xie Ping ha dichiarato che il numero cumulativo di transazioni nelle aree pilota (per lo yuan digitale) di 15 province e municipalità a livello nazionale è stato di 360 milioni.⁸ L'importo coinvolto è stato di 100,4 miliardi di yuan, secondo i dati pubblicati dall'Istituto di ricerca sulle valute digitali della Banca popolare cinese al 31 agosto 2022.

Il rapporto della Pbc sul sistema dei pagamenti per il secondo trimestre del 2022⁹ mostra che circa 1 miliardo di persone in Cina utilizza attualmente piattaforme di pagamento di terze parti e il volume delle attività di pagamento in rete (piattaforme di pagamento di terze parti) da parte di istituti di pagamento non bancari ha raggiunto più di 200 miliardi di transazioni al giorno e 1,31 trilioni di yuan al giorno. Attualmente in Cina ci sono 9,3 miliardi di carte bancarie e il loro volume di transazioni giornaliera è di circa 500 miliardi di yuan. Il confronto mostra che pochissime persone utilizzano lo yuan digitale per le spese e l'adozione è molto limitata.

Il professor Xie Ping ha analizzato l'impopolarità dello yuan digitale sia dal punto di vista dei consumatori sia delle caratteristiche della moneta digitale. Dal punto di vista dei consumatori, i contanti, le carte bancarie e le piattaforme di pagamento di terze parti hanno formato un modello di mercato di pagamento tridimensionale, che è più che sufficiente per le esigenze di pagamento quotidiane delle persone, ed è difficile cambiare le abitudini di pagamento da un giorno all'altro. Attualmente, l'utilizzo dello yuan digitale in diversi scenari di pagamento richiede l'apertura di diversi portafogli digitali e piattaforme commerciali, uno svantaggio rispetto alle piattaforme di terze parti esistenti. In questo senso, l'ecosistema dello yuan digitale non è stato costruito. Ciò contribuisce a una scarsa conoscenza dello yuan digitale e a una mancanza di motivazione.

L'elevato costo della promozione dello yuan digitale è un problema pratico che deve essere affrontato. L'emissione di contante fisico e lo yuan digitale sono due cose completamente diverse. Per emettere contante fisico, è necessario disporre di una stamperia con macchinari e attrezzature fisse. L'emissione di moneta digitale è completamente diversa. Il processo di emissione e gestione dello yuan digitale della Banca centrale è simile a quello dei prodotti delle aziende tecnologiche, che richiedono una manutenzione e un funzionamento costante in background, innovazione e adattamento a vari scenari – tutti molto costosi. Inoltre, l'aumento dell'utilizzo della moneta digitale dovrà fare affidamento non solo sulla promozione offline delle filiali della banca centrale a tutti i livelli, ma anche sulla trasformazione tecnica degli scenari in cui la moneta digitale viene utilizzata. Considerando gli enormi costi sostenuti dalle piattaforme di pagamento di terze parti nei primi giorni di promozione offline delle loro applicazioni, la Banca centrale, in quanto organizzazione senza scopo di lucro, ha alcuni limiti nelle risorse umane e finanziarie per la promozione offline. Se l'uso della moneta digitale non raggiungerà una scala notevole nel lungo periodo, l'incapacità di formare economie di scala causerà seri problemi. Allo stesso tempo, gli incentivi delle banche non sono sufficienti a stimolare l'utilizzo. Attualmente, la moneta digitale non porta alle banche né sinergie né vantaggi commerciali, il che fornisce loro pochi incentivi, per non parlare del rapporto competitivo della moneta digitale con le piattaforme di pagamento di terzi.

⁷ "Former PBOC official says China's digital yuan is little used – Caixin", *Reuters*, 29 dicembre 2022.

⁸ Nella seconda conferenza sulle frontiere della finanza digitale, organizzata dal Centro per gli asset finanziari digitali della School of Economics and Management della Tsinghua University il 28-29 dicembre 2022.

⁹ "RMB Internationalization Report 2022", The People's Bank of China.

I quattro stock market in Cina

- Hong Kong Stock Exchange (HKEX), fondato nel 1891, market cap 3,36 trilioni di dollari / 7a al mondo
- Shanghai Stock Exchange (SSE), fondato nel 1990, market cap 5,98 trilioni di dollari / 3a al mondo
- Shenzhen Stock Exchange (SZSE), fondato nel 1990, market cap 4,23 trilioni di dollari / 6a al mondo
- Beijing Stock Exchange (BSE), annunciato nel 2021; dedicata alle piccole e medie imprese innovative



Fonte: Elaborazioni ISPI su The World Federation of Exchanges

Le sinergie derivanti dalla raccolta, dall'applicazione e dal profitto dei dati delle transazioni sono significative nelle società di pagamento di terze parti e nelle relative piattaforme online, come quelle tra Alipay, Taobao ed Ele.me (una piattaforma per il cibo da asporto), creando economie di scala e producendo rendimenti in eccesso. Tale incentivo finanziario spinge le società di pagamento terze ad aumentare gli investimenti in tecnologia e a creare continui miglioramenti tecnologici, ampliando così gli scenari di applicazione e migliorando i servizi offerti. Poiché la Banca centrale non può utilizzare incentivi commerciali come le società Internet, il vantaggio non tariffario è trascurabile. Oltre alla spesa, le piattaforme di pagamento di terze parti possono incorporare altre funzioni finanziarie, come l'acquisto di prodotti di gestione patrimoniale, fondi e assicurazioni, nonché l'accensione di prestiti al consumo, ecc. Questo offre molte comodità alla vita quotidiana delle persone, mentre la moneta digitale ha poco da offrire.

Per migliorare la situazione attuale e realizzare al più presto un ciclo virtuoso di applicazione dello yuan digitale, il professor Xie Ping suggerisce che, in primo luogo, l'espansione dei settori in cui lo yuan digitale può essere utilizzato può essere una soluzione, considerando che l'uso attuale dello yuan digitale è limitato alla base monetaria (aggregato M0) come sostituto del contante e solo per la spesa al consumo. In secondo luogo, è necessario consentire ai singoli di utilizzare l'E-Cny per acquistare prodotti finanziari. Inoltre, è necessario espandere il più presto possibile il progetto pilota e la promozione, in modo che lo yuan digitale possa essere integrato in un maggior numero di contesti di pagamento, raggiungere quanto prima l'utilizzo a livello nazionale. In terzo luogo, la cooperazione con le piattaforme di pagamento di terze parti dovrebbe essere rafforzata per formare una sinergia. 92 piattaforme commerciali sono state integrate nell'ultima app per lo yuan digitale a partire dal dicembre 2022, e l'unica piattaforma di pagamento di terzi supportata nella sezione "Piattaforma di pagamento" dell'app è Alipay. Taobao ha aperto il suo portale di pagamento in yuan digitali alla maggior parte degli utenti. Rispetto a JD.com e Meituan (due app cinesi molto

popolari per le spese dei consumatori), che richiedono ulteriori passaggi, l'utilizzo dello yuan digitale su Taobao (parte di Alibaba) è più semplice.

La corsa del renminbi a Mosca e a Riyadh

La promozione dell'internazionalizzazione del renminbi ha subito un'accelerata a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina. L'imposizione da parte dell'Occidente, Stati Uniti in testa, di sanzioni senza precedenti contro la Russia ha infatti agitato diversi Paesi emergenti, preoccupati dalla loro dipendenza dal dollaro a livello commerciale e finanziario. La ricerca di alternative valide alla moneta americana dà una grande occasione al renminbi, che non ha lo status di valuta forte. Il suo utilizzo per lo meno come mezzo di pagamento potrebbe avere ulteriori margini di crescita. Gli sviluppi recenti in Arabia Saudita e soprattutto in Russia, di cui la Cina è primo partner commerciale, rappresentano due esempi chiari. Lo scorso dicembre la visita di Xi Jinping alla corte del principe Mohammed bin Salman ha mandato un messaggio più che simbolico a Washington. Pechino e Riyadh hanno siglato un'ampia partnership strategica e il leader cinese ha suggerito che i paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo dovrebbero regolare le transazioni bilaterali di *commodities* energetiche in yuan sullo Shanghai Petroleum and Natural Gas Exchange. A gennaio il ministro delle Finanze saudita Mohammed Al-Jadaan si è detto aperto all'ipotesi di accettare pagamenti in valute diverse dal dollaro per le forniture di petrolio. Se ciò si tradurrà nella creazione di un sistema parallelo di petroyuan, è tutto da vedere, ma Pechino persegue tale obiettivo con determinazione.

Ben più grande e concreta è la forza del renminbi in Russia, "laboratorio" interessante per testare le ambizioni globali della moneta cinese. Il 19 gennaio è stato firmato un nuovo *currency swap* bilaterale tra Russia e Cina. È solo l'ultimo esempio del processo di "renminbizzazione" dalle parti di Mosca. Primo, a settembre Gazprom aveva annunciato di aver siglato un accordo con la China National Petroleum Corporation per iniziare ad effettuare i pagamenti relativi alle forniture di gas per un 50% in rubli e l'altro 50% in yuan, anche se non sono state rivelate le tempistiche. Secondo, la Russia risulta al 6° posto come mercato per pagamenti in yuan offshore (dati Swift). Alla fine del 2021 il paese non figurava nemmeno nelle prime 15 posizioni. Terzo, secondo dati Moex, per effetto delle sanzioni alla Russia, la quota del renminbi nel mercato valutario russo è balzata nel 2022 da meno dell'1% al 40-45%, mentre quella del dollaro si è contratta dall'80% al 40% nello stesso periodo. Quarto, il ministero delle Finanze ha deciso di raddoppiare al 60% la quota potenziale riservata al renminbi nel suo fondo sovrano (National Wealth Fund) da 186,5 miliardi di dollari, azzerando invece le quote per la sterlina e lo yen. Quinto, i grandi gruppi industriali russi, Rosneft su tutti, hanno trovato nelle obbligazioni denominate in yuan, quotate per la prima volta a livello locale, un valido strumento di debito per solleticare l'appetito degli investitori domestici e soprattutto asiatici. Ora anche Sberbank e lo stesso Cremlino starebbero vagliando una tale opzione per finanziarsi nei prossimi mesi.

CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI INTERNAZIONALI

Gennaio

29-30, visita del segretario generale della Nato Jens Stoltenberg in Corea del Sud

30 gennaio – 1° febbraio visita del segretario generale della Nato Jens Stoltenberg in Giappone

30 gennaio – 2 febbraio, i ministri australiani di Difesa ed Esteri si recano in visita in Francia e Regno Unito

Febbraio

5-6, visita segretario di Stato Antony Blinken in Cina

Marzo

4-5, “Due sessioni” in Cina

29-30, Summit for Democracy co-hosted da USA, Costa Rica, Corea del Sud, Paesi Bassi e Zambia

Visita del segretario di Stato Antony Blinken in India (data da definire)

Maggio

4-5, Meeting dello Shanghai Cooperation Organization (Sco) in India

7, elezioni generali in Thailandia

19-21, G7 Summit a Hiroshima, Giappone

Probabile incontro tra i leader del Quad (Australia, Giappone, India e Stati Uniti) (data da definire)

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-6706.3666
Email: segreteriaaaai@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.