



CENTRO STUDI  
INTERNAZIONALI

# La diplomazia economica di Xi Jinping

di Francesca Manenti

FEBBRAIO 2017



Lo scorso 17 gennaio a Davos, il Presidente cinese Xi Jinping ha inaugurato l'apertura dei lavori del World Economic Forum (WEC), suggellando di fatto i propri sforzi per accreditare la Cina come nuovo punto di riferimento per la gestione degli equilibri politici ed economici internazionali. Con una stima di 8 trilioni di dollari di importazioni, 600 miliardi di dollari di investimenti esteri e 750 miliardi di investimenti all'estero per i prossimi cinque anni, il gigante asiatico si appresta a contribuire per il 30% alla crescita globale. Prima partecipazione di un Capo di Stato cinese al consesso internazionale dalla sua fondazione, il discorso di Xi ha messo in evidenza come il governo di Pechino punti ormai alla globalizzazione e alla liberalizzazione degli scambi internazionali come chiave di volta per sostenere la crescita nazionale e, soprattutto, espandere la propria influenza verso l'esterno. La posizione espressa dall'attuale Presidente è in realtà l'apice della parabola evolutiva di una diplomazia economica che il governo di Pechino ha intrapreso a partire dagli Anni '80, inaugurata dalla stagione di riforme di Deng Xiaoping e sviluppata in uno strutturato progetto politico durante il decennio di presidenza di Hu Jintao. A partire dal 2004, infatti, il governo cinese ha iniziato a teorizzare la necessità di basare le proprie relazioni internazionali su un approccio integrato tra importazione e attrazione di investimenti stranieri (resa possibile dal miglioramento del sistema economico interno realizzato dalle riforme degli Anni '80, così dette Quattro Modernizzazioni) ed esportazione e capacità di investimento all'estero.

Per poter realizzare appieno una simile strategia, Pechino ha puntato innanzitutto ad inserirsi nel sistema finanziario internazionale

e ad incentivare la formazione di condizioni ideali e necessarie all'esportazione del *made in China* verso mercati terzi. La partecipazione ad organizzazioni economiche multilaterali sia in ambito internazionale, quale il G-20 o l'Asia-Europe Meeting (ASEM), o regionali, quali l'Asian Development Bank o l'ASEAN+3<sup>1</sup> hanno permesso al governo cinese di portare la Cina all'interno dei consessi internazionali ed iniziare ad utilizzare il peso economico e sociale del Paese per sollecitare la creazione di meccanismi di cooperazione in cui le dimensioni della produzione e dei capitali cinesi potessero aprire importanti finestre di opportunità politiche. Divenuta negli ultimi vent'anni la seconda economia al mondo, la Cina ha dunque progressivamente saputo utilizzare la leva economico-finanziaria per allargare lo spettro dei propri rapporti internazionali ed esercitare attraverso di essi una sempre più robusta leva di influenza diplomatica. L'inaugurazione stessa, nell'ottobre del 2012, del Dipartimento di Affari Economici Internazionali all'interno del Ministero degli Esteri testimonia come il rafforzamento del proprio status economico internazionale sia diventato nel corso del tempo una delle voci più importanti nell'agenda di politica estera di Pechino. La struttura, infatti, è stata creata non solo per gestire la partecipazione della Cina ai grandi summit internazionali (G20, APEC<sup>2</sup>, BRICS) ma soprattutto per supportare il governo nell'elaborazione di una strategia di governance economica di lungo termine tale

<sup>1</sup> E' il meccanismo di cooperazione tra i Paesi dell'ASEAN (Myanmar, Thailandia, Cambogia, Laos, Vietnam, Malesia, Filippine, Singapore, Brunei e Indonesia), Cina, Giappone e Corea del Sud. Inaugurato nel 1997, ha lo scopo di rafforzare la collaborazione su tematiche di interesse comune in Asia Orientale.

<sup>2</sup> Asia Pacific Economic Cooperation

da tutelare la sicurezza economica e gli interessi nazionali nella cornice più ampia dei rapporti con gli altri Paesi. Questa politica ha raggiunto il proprio apice con l'ascesa al governo di Xi Jinping, Segretario generale del Partito Comunista dal novembre 2012 e Presidente della Repubblica dal marzo 2013, che ha raccolto il testimone dai predecessori, ma ha interpretato in modo maggiormente proattivo la strategia di rafforzamento economico nazionale. Con l'obiettivo di perseguire il così detto sogno cinese, infatti, Xi ha cercato di trasformare la posizione della Cina all'interno del sistema internazionale per renderla non tanto un attore in grado di giocare da una posizione di forza quanto una potenza titolata a dettare le condizioni del sistema stesso. L'insoddisfazione per lo spazio concesso al proprio Paese all'interno delle tradizionali istituzioni finanziarie internazionali (Banca Mondiale e Fondo Monetario), la voglia di veder riconosciuto il proprio status di seconda economia mondiale, nonché il desiderio di porre termine alla subordinazione agli Stati Uniti per guadagnare libertà di manovra all'interno del complicato rapporto bilaterale hanno spinto il governo di Pechino a cambiare passo.

Negli ultimi quattro anni, infatti, il governo cinese ha cercato di concentrare i propri sforzi nella realizzazione di un ordine internazionale Pechino-centrico alternativo rispetto a quello creato a Bretton Woods, tale da permettere alla Cina di accreditarsi come nuovo polo finanziario e commerciale globale. Dopo aver lanciato nel 2013 insieme agli altri Paesi BRICS<sup>3</sup> la New Development Bank quale istituto dedicato al finanziamento di progetti di sviluppo

sostenibile e infrastrutturale nei diversi contesti nazionali, l'anno successivo il governo cinese ha promosso la realizzazione dell'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), per la costruzione di infrastrutture in tutta l'Asia-Pacifico. L'AIIB ha inteso fin da subito essere un'organizzazione multilaterale aperta alla partecipazione di Stati anche al di fuori del continente asiatico, ma interessati alla realizzazione di una maggior interconnettività in Asia e con l'Asia. Sebbene in un primo momento gli storici alleati di Washington (sia in Occidente sia nel Pacifico) abbiano esitato all'idea di aderire all'iniziativa, la prospettiva di poter cavalcare l'onda lunga del dinamismo di uno dei continenti dal maggior potenziale di sviluppo nel breve-medio termine ha di fatto prevalso sul timore di dar seguito al progetto di Pechino. Ad oggi, dei grandi Paesi industrializzati, solo Giappone e Stati Uniti non hanno preso parte all'organizzazione, per un totale di 57 Stati membri. L'allargamento della membership ha permesso all'organizzazione di aumentare il proprio capitale sociale da 50 miliardi di dollari (stanziati dalle casse cinesi) a 100 miliardi di dollari. Di questi, il 70-75% è destinato ad investimenti da realizzarsi all'interno del contesto asiatico, mentre il restante 25-30% può essere allocato a Paesi extra-regionali. Divenuta operativa a tutti gli effetti nel gennaio 2016, l'AIIB si è da subito accreditata come nuovo possibile punto di riferimento per i mercati emergenti. La sua vocazione infrastrutturale e la possibilità di avvalersi di pratiche burocratiche meno stringenti rispetto alla Banca Mondiale o all'Asian Development Bank<sup>4</sup>, infatti, le ha permesso di rispondere

<sup>3</sup> Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa

<sup>4</sup> L'Asian Development Bank (ADB) è l'istituto finanziario fondato negli Anni '60 per finanziare progetti di sviluppo sostenibile e riduzione della



tempestivamente alle esigenze di contesti in costante evoluzione come quelli asiatici. Negli ultimi dodici mesi, infatti, la banca ha concesso 1,7 miliardi di dollari di prestiti per la realizzazione di progetti in Asia: 165 milioni di dollari per opere di miglioramento della rete di distribuzione energetica in Bangladesh; 216,5 milioni per la ristrutturazione delle periferie in Indonesia; 27,5 milioni per la realizzazione in Tagikistan della strada di collegamento tra Dushanbe e il confine con l'Uzbekistan; 400 milioni per progetti di miglioramento stradale e per la realizzazione di impianti idroelettrici in Pakistan; 20 milioni per un impianto energetico in Myanmar; 600 milioni per la costruzione del gasdotto Trans-anatolico che dovrebbe collegare l'Armenia all'Europa. Benché realizzati in collaborazione con altri istituti finanziari internazionali, questi progetti consentono di fatto alla Cina di farsi sponsor e promotore di uno sviluppo generalizzato dell'area e di creare un consenso trasversale all'incremento del proprio ruolo internazionale.

Tale strategia trova la sua miglior espressione nell'iniziativa One Belt One Road (OBOR), il progetto lanciato da Xi Jinping nel 2013 per interconnettere Asia ed Europa attraverso una serie di reti di trasporto, energetiche e di servizi tale da creare una piattaforma transnazionale di cooperazione in primis economica, ma anche politica e sociale. Rievocando la storica via della seta, infatti, OBOR dovrebbe coinvolgere circa 60 Stati, un terzo delle risorse di energia mondiali e un prodotto interno lordo complessivo di circa 21 trilioni

di dollari (corrispondente a circa il 40% del PIL globale) per dar forma ad un sistema interconnesso su più dimensioni. Secondo il progetto cinese, tale connettività passa innanzi tutto attraverso la costruzione di reti di collegamento stradale e ferroviario, strutturate lungo due cinture: un braccio terrestre, la così detta Silk Road Economic Belt, per collegare la Cina all'Europa (attraverso l'Asia Centrale, l'Iran e l'Asia Minore) e uno marittimo, la Maritime Silk Road, formata da una serie di porti strategici dal Mar Cinese Meridionale al Mediterraneo (passando attraverso l'Oceano Indiano e il Golfo di Aden).

Le due rotte dovrebbero essere poi collegate da sei corridoi economici trans-regionali: l'Eurasia Land Bridge, il corridoio Cina-Mongolia-Russia, il corridoio Cina-Asia Centrale-Asia Occidentale, il corridoio Cina-Penisola Indocinese (che comprende Myanmar, Laos, Cambogia e Vietnam), il Corridoio economico Cina-Pakistan (China-Pakistan Economic Corridor - CPEC) e il corridoio Bangladesh-Cina-India-Myanmar. La realizzazione di arterie che, seppur minori, colmerebbero il forte deficit infrastrutturale di cui attualmente soffrono l'Asia Centrale e il Sudest asiatico è finalizzata a dar vita ad una vero e propria struttura di impianti e servizi in grado di garantire alla Cina una maggior efficienza degli scambi da Oriente verso Occidente e viceversa.

---

povertà in Asia Pacifico. Comprende 67 Paesi (48 regionali e 19 extra-regionali), ma sono Giappone e Stati Uniti ad essere i maggior contributori, detenendo rispettivamente il 15,7% e il 15,6% delle quote.



Figure 1: Mappa delle due cinture della Nuova Via della Seta. Fonte Economist, elaborazione Ce.S.I.

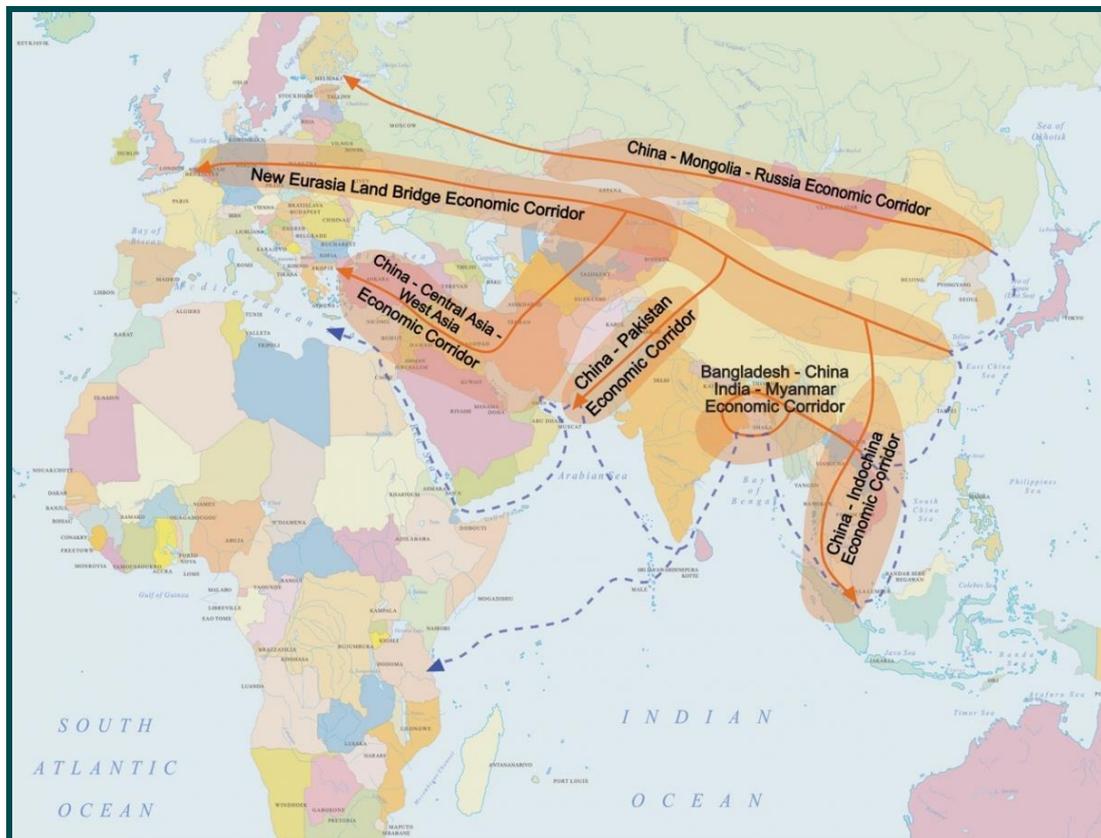


Figure 2: I sei corridoio economici connessi al progetto Nuova Via della Seta. Fonte International Institute for Asian Studies, elaborazione Ce.S.I.



Attraverso l'implementazione di una simile rete, inoltre, il governo cinese mira, da un lato, a facilitare il commercio e l'accesso ai mercati, per garantirsi un maggior interscambio e rafforzare la facilità degli investimenti sia in entrata che in uscita, dall'altro, a creare una convergenza tra gli interessi strategici dei diversi Paesi coinvolti tale da incentivare la formazione di meccanismi di cooperazione politica multilaterale, all'interno dei quali il peso specifico di Pechino potrebbe rappresentare la variabile determinante. Un primo segnale in questa direzione sembra giungere dalla scelta di Pechino di proporre la realizzazione della nuova Via della Seta come progetto di collaborazione all'interno dei consessi regionali nei quali la Cina già gioca un ruolo da protagonista (quale la Shanghai Cooperation Organization e il gruppo BRICS) o con i quali si interfaccia da una posizione di relativa forza (quali l'ASEAN, il China-Arab States Cooperation Forum – CASCFC o il Forum for China-African Cooperation). Inoltre, la prospettiva di reciproco sviluppo che il progetto potrebbe portare con sé ha permesso al governo cinese di utilizzare OBOR come carta da giocare anche nell'ambito dei propri rapporti con il più occidentale degli stakeholder coinvolti, nonché polo opposto rispetto alla Cina dei due corridoi: l'Unione Europea. A partire dal 2015, infatti, la nuova Via della Seta è diventata un punto sempre più importante all'interno della partnership strategica UE-Cina. Nel 2015 il governo cinese e la Commissione Europea hanno firmato un Memorandum of Understanding per la realizzazione dell'EU-China Connectivity Platform, al fine di promuovere la cooperazione in ambiti quali infrastrutture,

tecnologie ed elaborazione di standard comuni, nonché la sinergia tra OBOR e iniziative europee ad essa similari o connesse, come la Trans-European Transport Network policy. Il comune interesse per il progetto è testimoniato anche dall'intensificazione dei rapporti tra il gigante cinese e Bruxelles in materia di finanziamenti, specialmente nei fondi dedicati allo sviluppo infrastrutturale. Oltre alla già citata partecipazione da parte di molti governi europei all'AIIB, a partire dallo scorso gennaio la Cina è entrata a far parte della European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), nonché ha agevolato l'apertura di un ufficio di riferimento della European Investment Bank a Pechino, per facilitare la cooperazione tra l'istituto europeo e la AIIB. Dal settembre 2015, inoltre, la Cina contribuisce al fondo da 315 miliardi stanziato dalla Commissione, primo Paese straniero a ricoprire un simile ruolo.

Benchè gli strumenti di proiezione di influenza elaborati dal governo cinese siano ancora in una fase iniziale della loro implementazione, la strategia del Presidente Xi potrebbe rivelarsi una delle politiche di maggior successo fino ad ora adottate dal governo cinese. L'appetibilità dell'iniziativa della Nuova Via della Seta, infatti, sta aprendo a Pechino le porte anche di interlocutori che in passato consideravano con grande cautela un rafforzamento dei rapporti strategici con la Cina, quale i Paesi europei. Per questi ultimi, la storica alleanza con gli Stati Uniti ha talvolta richiesto cautela nel cercare un bilanciamento tra l'interesse per i capitali cinesi e la volontà di Washington di contenere la forza politica ed economica della Cina. In particolar modo

durante l'Amministrazione Obama la partita tra Stati Uniti e Cina si è giocata proprio sull'abilità di intessere reti di alleanze nuove e dalle maglie sempre più fitte, in modo tale da incrementare la reciproca sfera di influenza e, contemporaneamente, limitare quella del rivale. In questo contesto, un forte impulso al successo della strategia cinese potrebbe giungere dal netto cambiamento in materia di politica internazionale avvenuto alla Casa Bianca con l'insediamento del nuovo Presidente, Donald Trump. Lo spinto protezionismo annunciato dalla nuova Amministrazione e la priorità assegnata al rafforzamento dell'economia nazionale piuttosto che alla promozione dei rapporti commerciali con l'estero, infatti, sembrano destinati a creare un pesante vuoto che la Cina sarebbe pronta a colmare. Già la denuncia da parte statunitense del Trans Pacific Partnership (TPP), l'accordo che avrebbe dovuto liberalizzare gli scambi tra dodici Stati nell'area Pacifico (Stati Uniti, Canada, Messico, Perù, Cile, Giappone, Australia, Vietnam, Singapore, Brunei, Malesia), per bilanciare l'influenza economica di Pechino, ha, di fatto, spinto alcuni dei partner a considerare l'ipotesi di portare avanti il progetto e di aprire ad un possibile ingresso della Cina. Sebbene un simile ripensamento del TPP rimanga ancora solo sulla carta, non è possibile non considerare che il ritiro dell'impegno economico degli Stati Uniti dalla regione abbia lasciato maggior libertà di manovra al governo cinese per proporre la propria strategia di sviluppo agli interlocutori locali. Venuto meno il rivale statunitense, infatti, il governo cinese sembra ora avere maggior probabilità di successo non solo nel rinegoziare i termini di accordo del TPP, qualora la proposta di inclusione avesse seguito, ma anche di implementare gli accordi di cooperazione

regionale attualmente in fase di elaborazione. Un eventuale ulteriore rafforzamento del peso cinese nella regione, infatti, potrebbe agevolare il proseguo dei negoziati del Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP) e del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Il primo include i 21 Stati dell'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) e mira alla realizzazione di un'integrazione economica strutturata tra i membri; il secondo è l'accordo multilaterale che mira alla liberalizzazione degli scambi tra ASEAN, Cina, Corea del Sud, Giappone e Australia. Per quanto l'Amministrazione Trump non abbia chiuso all'idea di stringere rapporti bilaterali con i singoli Stati, la possibilità offerta dalla Cina di portare avanti accordi multilaterali per la liberalizzazione degli scambi rappresenta comunque una scelta ottimale per attori, quali i Paesi del Sudest asiatico, economicamente troppo deboli per poter pensare di sedersi singolarmente ad un tavolo di trattativa in una posizione di forza.

Allo stesso modo, il raffreddamento in corso nei rapporti tra la Casa Bianca e Bruxelles a partire dall'insediamento di Trump potrebbe rappresentare un punto se non di svolta quantomeno di sensibile cambiamento nella relazione tra Cina e il Vecchio Continente. Già negli ultimi anni i Paesi europei sono stati oggetto preferenziale degli investimenti cinesi in Occidente: con la crisi economica e i relativi strascichi sulle performance delle aziende nazionali all'interno dell'eurozona, i capitali cinesi hanno rappresentato un'importante fonte di finanziamento per gli Stati europei, soprattutto della sponda sud (Italia, Grecia, Spagna e Portogallo). Oltre all'approccio bilaterale, come testimoniato dalla sopracitata collaborazione in materia di

finanziamenti, il governo cinese ha iniziato a cercare un coinvolgimento diretto a livello di Unione Europea per intavolare una cooperazione strutturata su cui basare l'interconnessione tra Asia ed Europa. Benché non siano ancora stati accertati gli effettivi benefici economici che potrebbero derivare all'UE dalla realizzazione della Nuova Via della Seta, dunque, è però indubbio che il progetto stia incentivando il rafforzamento dei rapporti Pechino-Bruxelles. In un momento di grande delicatezza per l'UE, caratterizzato sia dalla ridefinizione degli equilibri interni (in seguito alla Brexit) sia dall'incertezza legata al futuro della relazione con il tradizionale alleato statunitense, non è da escludere che il Vecchio Continente possa cominciare a guardare con sempre maggior interesse verso Oriente, per cercare di compensare la riduzione dell'interesse degli Stati Uniti nei propri confronti con una maggior intesa con il gigante cinese. In questo modo la Cina non solo riuscirebbe a creare un ponte verso l'Europa, mercato di grande importanza per le esportazioni cinesi e partner fondamentale per la crescente domanda di know how, servizi e tecnologia del Paese, ma rafforzerebbe le basi di una cooperazione politica e sociale indispensabile per creare le condizioni necessarie alla realizzazione di quella strategia di influenza che garantirebbe di fatto all'impero celeste una preferenziale via d'accesso ad occidente.