



EDITORIALE – 23 OTTOBRE 2024

Le elezioni presidenziali 2024 e la crisi di fiducia nelle relazioni Stati Uniti – Cina

di Giovanni B. Andornino

Ricercatore di Scienza politica
Università degli Studi di Torino

Le elezioni presidenziali 2024 e la crisi di fiducia nelle relazioni Stati Uniti – Cina

di Giovanni B. Andornino

Ricercatore di Scienza politica
Università degli Studi di Torino

Le elezioni statunitensi del 2024 trovano in Cina una vasta platea di osservatori profondamente interessati all'esito tanto della competizione per la Casa Bianca, quanto di quella per il controllo del Congresso. Attente e direttamente coinvolte sono, anzitutto, le autorità politiche, che governano il paese secondo una forma di regime di matrice leninista in cui il Partito Comunista Cinese (PCC) – oggi retto da un *primus inter inferiores* – domina lo Stato e, per suo tramite, la società nella sua interezza. A Zhongnanhai, il “Cremlino” cinese, si è ben consapevoli del fatto che le relazioni bilaterali sino-statunitensi sono decisive per i destini dei entrambi i paesi, oltre che per le prospettive di stabilizzazione di un quadro internazionale fortemente compromesso dall'invasione russa dell'Ucraina e dal consolidarsi, nel discorso pubblico, della sensazione che un “Est globale” (Ikenberry 2024) stia coagulandosi in contrapposizione all'Occidente a trazione statunitense.

Non meno sensibili alla consultazione elettorale del prossimo novembre sono le figure – imprenditoriali e professionali – che animano il mondo produttivo cinese. La crescita economica in Cina, ufficialmente prevista tra il 4% e il 5% rispetto al 2023, si deve per la più parte al settore privato, che contribuisce anche a offrire la gran maggioranza dei posti di lavoro. L'evoluzione dei rapporti tra Pechino e Washington incide direttamente sul sentiment degli operatori privati in Cina, e dunque sugli investimenti e sulle prospettive di impiego delle nuove generazioni, un tema sensibile in un paese che produce oltre 8 milioni di laureati all'anno con notevoli aspettative per il proprio futuro. Negli anni più recenti le tensioni sui mercati internazionali, a partire dalle sanzioni USA contro imprese cinesi, unite all'insistenza del governo cinese sulla necessità di assicurare la stabilità politica del paese anche a costo di sacrificare il dinamismo della sua economia, hanno compromesso l'ottimismo verso il futuro di una parte assai consistente dell'imprenditoria cinese.

Anche il mondo intellettuale e la componente della società cinese più sensibile agli equilibri internazionali attende di conoscere il verdetto delle urne statunitensi: vi è una diffusa consapevolezza del fatto che gli Stati Uniti sono l'unico attore internazionale in grado di indurre trasformazioni nella condotta della Cina, anche influenzando sugli assetti della regione in cui questa è collocata, l'Asia orientale. Non si tratta di una novità: già in epoca maoista (1949-1976) l'orientamento strategico della Repubblica Popolare Cinese

(RPC) era definito da Mao in rapporto agli equilibri della Guerra fredda, sia nella fase di amicizia sino-sovietica in funzione anti-statunitense, sia nel momento in cui, clamorosamente, all'inizio degli anni '70, Pechino si avvicinò a Washington per contenere la minaccia dell'URSS. Successivamente, dopo l'avvio del processo di riforme e apertura (1978), i vertici del Partito-Stato cinese hanno per oltre tre decenni discusso dell'importanza di costruire legami di fiducia con gli Stati Uniti per agevolare uno degli interessi vitali del paese: la modernizzazione nazionale.

Questo rapporto costruttivo tra i due paesi fu perfezionato per mezzo del riconoscimento diplomatico della RPC da parte statunitense nel 1979, aprendo la strada a una stagione di intensa cointeressenza economica: la globalizzazione di impronta neoliberista che abbiamo conosciuto a partire dagli anni '80 non avrebbe potuto realizzarsi senza il concorso delle centinaia di milioni di lavoratori e lavoratrici cinesi che hanno fatto della Cina la maggiore piattaforma manifatturiera del mondo, remunerando capitali in gran parte occidentali e generando, di converso, l'impoverimento relativo del tessuto industriale in Europa e negli Stati Uniti.

Perché, dunque, la fiducia nelle relazioni tra Stati Uniti e Repubblica Popolare Cinese è venuta meno dopo tanti anni di collaborazione, culminata con l'accesso della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio nel 2001?

Esponenti della scuola realista delle Relazioni Internazionali offrirebbero una risposta molto sintetica: dati due paesi, nella misura in cui uno gode di una posizione egemonica e l'altro cresce al punto da poter insidiare tale primazia, è inevitabile che si inneschi una spirale di competizione tale da portare a una guerra fredda, se non addirittura calda (Kydd 2005). In realtà non c'è bisogno di aderire alla prospettiva del realismo politico per riconoscere che, oggi, l'approccio competitivo che Stati Uniti e Repubblica Popolare Cinese adottano nei rapporti bilaterali sta già alimentando una spirale di sfiducia tale da far temere che la rivalità tra le due maggiori potenze al mondo possa andare fuori controllo. Da tempo voci autorevoli sottolineano come la sfiducia sia di per sé corrosiva, producendo atteggiamenti e azioni che a loro volta contribuiscono a una maggiore sfiducia (Lieberthal e Wang 2012). Addirittura, Gan Junxian e Mao Yan (2007, 61) hanno fatto esplicito riferimento alla mancanza di fiducia come "causa principale" delle difficoltà nelle relazioni sino-americane sin dal 2007, nonostante i due decenni dal 1996 al 2008 siano generalmente considerati quelli in cui la fiducia tra i due paesi è stata più attivamente rafforzata (Jiang e Wang 2019).

Gli Stati Uniti e la RPC presentano, in realtà, una storia assai lunga di sfiducia, che risale alla genesi stessa della Cina nella sua attuale configurazione politico-istituzionale. Per circa vent'anni dopo la sua fondazione nel 1949, la RPC e gli Stati Uniti sono stati avversari irriducibili nel confronto esistenziale della Guerra fredda. Mentre il crollo del comunismo globale nel 1989-91 ha trasformato il quadro

strategico per Washington, riorientandone la politica estera verso uno sforzo volto a fare del paese-leader del “mondo libero” l’egemone di un ordine liberale internazionale di portata planetaria, i leader cinesi non hanno mai sperimentato una simile liberazione dall'imperativo della sopravvivenza del proprio regime politico. In questo senso fondamentale, per il PCC la Guerra fredda non è mai realmente terminata, nonostante le riforme economiche avviate da Deng Xiaoping, e riaffermate dopo la repressione delle proteste di Tian'anmen del 1989, indicassero di fatto che Pechino non credeva più nel marxismo-leninismo come progetto politico universale, contribuendo all'aspettativa ottimistica di una "fine della storia" (Fukuyama 1992). Per l'élite politica della RPC, la persistenza del monopolio del potere del PCC rimane il primo "interesse fondamentale" (hexin liyi).

Quando il presidente cinese Xi Jinping (2023) afferma che nel mondo di oggi “il pensiero della Guerra fredda sta riemergendo [e] il confronto ideologico si va riproponendo”, le sue parole sono meglio comprese come una reiterazione più pressante di avvertimenti che sono stati di fatto enunciati da tutti i suoi predecessori sin dai tempi di Mao: per i leader cinesi gli Stati Uniti non si sono rassegnati alla necessità di cessare di influire sulla RPC in modo che il suo sistema politico autocratico muti dall'interno, attraverso “un’evoluzione pacifica” (Zhai 2009) o la destabilizzazione, minando la sua sicurezza materiale o ontologica.

Sulla base di queste premesse storiche, ci si potrebbe chiedere come sia stato possibile stabilire una qualsiasi fiducia tra i due paesi in primo luogo, dato che è proprio il degrado di tale fiducia bilaterale che determina la crescente fragilità dell’ordine internazionale oggi, caricando di speciale significato le elezioni presidenziali statunitensi del 2024. Una possibile lettura è che per circa tre decenni, dalla fine degli anni '70 alla fine degli anni 2000, tanto la Cina quanto gli Stati Uniti si sono impegnati in una forma di incapsulamento strategico di interessi reciproci. Per Washington, ciò ha significato incorporare le esigenze di sviluppo della RPC nelle politiche estera ed economica degli Stati Uniti, fino alla costosa decisione di sostenere l'adesione della RPC all'OMC. Il presidente Barack Obama ha riassunto questo approccio nel 2013, ribadendo che “è nell'interesse degli Stati Uniti che la Cina continui sulla strada del suo successo, perché crediamo che una Cina pacifica, stabile e prospera non sia solo un bene per i cinesi, ma anche per il mondo e per gli Stati Uniti” (Obama 2013). Per Pechino, incapsulare gli interessi degli Stati Uniti comportava la legittimazione dell'espansione dell'ordine liberale occidentale dell'era della Guerra fredda in un progetto globale guidato dagli Stati Uniti. La RPC ha consentito questo risultato integrandosi nelle organizzazioni e nei regimi internazionali che costituiscono l'infrastruttura istituzionale di quell'ordine (Johnston 2019) e diventando gradualmente un importante stakeholder in questo ambito (Zoellick 2005). La natura strategica di entrambe le dinamiche di incapsulamento degli interessi è rivelata dal fatto che ciascuna potrebbe essere credibilmente costruita - ed è stata efficacemente rappresentata, quando

opportuno per ragioni di politica interna - come costituente non un fine in sé, ma piuttosto un mezzo verso un obiettivo di più lungo termine. In questo caso, la fiducia generata dall'incapsulamento degli interessi – normalmente la forma più avanzata di ancoraggio della fiducia tra due soggetti, che vedono ciascuno le proprie priorità integrate negli interessi dell'altra parte (Hardin 2002) – è molto più fragile, poiché mentre si genera fiducia apparente, si catalizza al contempo un sospetto profondamente radicato circa l'intento di ultima istanza degli attori. Se da entrambe le parti non si manifesta reiteratamente affidabilità nella condotta, può, infatti, innescarsi una pericolosa spirale di recriminazioni.

L'origine dei dubbi sulle reali intenzioni di Washington e Pechino è ben nota. Nel caso dell'impegno degli Stati Uniti nei confronti della modernizzazione della RPC, i precedenti storici e la logica generalmente accettata delle transizioni di potere a livello internazionale hanno indotto osservatori e decisori politici cinesi a sospettare che l'apertura di Washington allo sviluppo cinese sia sempre stata, in ultima analisi, condizionata a un cambio di regime politico a Pechino, oltre che all'accettazione da parte della RPC di una "dottrina Wolfowitz" non dichiarata, ma comunque efficace. Nel lessico politico cinese ufficiale, la presunta temporaneità dell'incapsulamento degli interessi della RPC da parte degli Stati Uniti – e quindi della fiducia tra i due paesi – è ben colta dal frequente riferimento a una "finestra di opportunità" per lo sviluppo della RPC, che può rimanere aperta solo finché Washington non cessa di credere che il proprio investimento strategico in fiducia porti alle desiderate trasformazioni interne della Cina. Secondo questa visione, le differenze fondamentali inerenti al sistema politico e valoriale dei due paesi rendono gli Stati Uniti diffidenti nei confronti della competitività dell'identità della RPC (Zhu 2003). Pertanto, solo quando la RPC si impegna nel tipo di riforme che la rendono "più simile all'America", gli Stati Uniti la considerano affidabile (Gan e Mao 2007). Al contrario, più a Pechino si persegue una peculiare "tecnologia politica" (*zhengzhi jishu*) di organizzazione del Partito-Stato (Wang 1986) per modernizzare il paese e migliorare il posizionamento della RPC nella gerarchia internazionale, meno gli Stati Uniti sono disposti a continuare a incapsulare gli interessi di sviluppo di Pechino.

Una visione speculare è sostenuta a Washington da coloro che hanno a lungo sospettato secondi fini negli sforzi di costruzione della fiducia della RPC verso gli Stati Uniti. Questi osservatori sostengono che l'incapsulamento da parte di Pechino degli interessi statunitensi nella sua politica estera è tattico nella migliore delle ipotesi. Secondo questa visione, ciò che le autorità cinesi cercano è in realtà il "trust power", vale a dire un modo per mobilitare la fiducia come veicolo attivo di influenza che "aiuterebbe ad alleviare la [...] pressione strategica patita da una Cina emergente all'interno di un sistema unipolare" (Chen 2003, 105). Riconoscendo come obiettivo centrale della sua "grand strategy" la creazione e il mantenimento di un ambiente internazionale favorevole al suo sviluppo nazionale (economico, sociale,

politico e militare), la socializzazione di Pechino alle norme dell'ordine liberale tra gli anni '80 e 2000 è stato – in questa lettura – selettivo, superficiale e perennemente reversibile.

L'elevato livello di incertezza sulle intenzioni a lungo termine che ha caratterizzato le relazioni tra Stati Uniti e Repubblica Popolare Cinese, anche mentre lavoravano per gettare le basi di una relazione di fiducia attraverso l'incapsulamento parallelo dei rispettivi interessi, aiuta a spiegare la velocità con cui questo processo è regredito dalla fine degli anni 2000, inaugurando una fase di "rapida perdita di fiducia reciproca" (2008-17) seguita da una di "grave deterioramento della fiducia" (Jiang e Wang 2019, 23). Non può, tuttavia, spiegare da solo il repentino passaggio dalla costruzione della fiducia all'attuale spirale di sfiducia.

Ciò che ha reso contundente l'incertezza sulle intenzioni è la percezione del rapido restringersi del "differenziale di potenza" tra i due paesi (Lieberthal e Wang 2012, xi). Quando l'emergere della Cina negli equilibri politici globali è diventato più immediatamente evidente, dopo la crisi finanziaria statunitense dei mutui subprime del 2007, sia la RPC che gli Stati Uniti hanno avviato azioni urgenti di riduzione dei rischi per la sicurezza nazionale, in termini di dipendenza dall'altro attore, derivanti da decenni di reciproco incapsulamento degli interessi. Nel fare ciò si è compromessa la percezione bilaterale di affidabilità, innescando la spirale di recriminazioni che da allora ha portato a minare la fiducia tra i due paesi. La logica della politica di potenza (Wendt 1992) ha fatto il resto, inaugurando una tendenza in cui la multipolarizzazione competitiva e un'eterogeneità sistemica più pronunciata generano oggi una sfiducia pervasiva nel sistema internazionale. In particolare, dopo il 2008, gli Stati Uniti hanno percepito la RPC come orientata a sfidare la propria consolidata leadership all'interno del sistema internazionale (Cao 2015, 83) propugnando una forma di autoritarismo assertivo a livello nazionale e all'estero (Economy 2018). L'abbandono da parte di Pechino della tradizionale postura di politica estera di "basso profilo" in favore di un approccio molto più incisivo è stato inteso come un cambiamento di paradigma, in base al quale "la Cina ritiene che la sua ascesa allo status di grande potenza le dia diritto a un nuovo ruolo negli affari mondiali, che non può essere conciliato con il predominio indiscusso degli Stati Uniti" (Yan 2021, 40).

Da parte sua, la RPC ha da allora percepito gli Stati Uniti come impegnati a contenere la sua ascesa. La politica nota come Pivot to Asia (2010-11) dell'amministrazione Obama è spesso citata come la prima articolazione di un allontanamento sistematico dalla costruzione della fiducia da parte di Washington, ma molti osservatori cinesi hanno osservato che è stato l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 a ritardare il riorientamento strategico degli Stati Uniti di un decennio: le prese di posizione del presidente George W. Bush durante la campagna presidenziale e le sue politiche nei primi giorni della sua amministrazione presentavano non poche somiglianze con quelle di Trump (Fan 2019). La strategia per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti del 2017 affermava esplicitamente che la fiducia tra gli Stati Uniti e la RPC è

compromessa, descrivendo la RPC come una sfida alla potenza americana. Sotto l'amministrazione Biden la formulazione è cambiata, ma non la valutazione di fondo, secondo cui Pechino "nutre l'intenzione e sempre più la capacità di rimodellare l'ordine internazionale" (White House 2017; 2022).

Non sorprende, quindi, che l'immagine della "trappola di Tucidide" (Allison 2015) – ovvero il dilemma della sicurezza, così come si estrinseca tra la potenza dominante consolidata e il suo principale sfidante – sia diventata la lente attraverso la quale i decisori hanno iniziato a guardare alla relazione bilaterale. Lo stesso presidente cinese Xi Jinping ha menzionato questo rischio durante una visita negli Stati Uniti nel 2015, negando che la "trappola" sia inevitabile nei rapporti sino-statunitensi, ma mettendo in guardia rispetto a possibili errori di calcolo capaci di trasformare un'aspettativa sbagliata in una profezia che si autoavvera (Xi 2015).

In teoria, ci si potrebbe aspettare che un minimo di terreno comune agisca come fattore attenuante nell'odierna crisi di fiducia: dopotutto, anche quando due stati vogliono un bene che non può essere condiviso o diviso, essi possono avere un interesse comune nel controllare il costo della loro rivalità. La sfiducia, tuttavia, "può trasformare un tale interesse condiviso in un gioco a somma zero in cui i guadagni di una parte sono le perdite dell'altra" (Larson 1997, 705). Un'inversione di rotta nelle relazioni tra Stati Uniti e Repubblica Popolare Cinese appare estremamente difficile proprio per questo motivo: in un gioco ora percepito come puramente a somma zero non è più possibile incapsulare l'interesse dell'altro. Anche in aree in cui solo l'azione collettiva può produrre risultati, come il cambiamento climatico, la possibilità che l'altro giocatore possa guadagnare aparendo come colui che esercita la leadership climatica è sufficiente a ridurre le possibilità di cooperazione.

Il repertorio di ripercussioni sistemiche indirette legate alla sfiducia e alla competizione tra Stati Uniti e Repubblica Popolare Cinese è ampio. Due aspetti meritano di essere menzionati in modo particolare per il loro impatto generale. Il primo è la securitizzazione di un numero crescente di domini ben al di là di quello della sicurezza tradizionale. Il secondo è la crescente spinta che molti paesi percepiscono nella direzione di politiche hedging, ossia di copertura delle proprie posizioni mediante esercizi di equilibrismo politico e diplomatico in presenza di dinamiche competitive che non controllano. Molti paesi, soprattutto in Asia orientale ma non solo, oggi paiono ritenere che politiche hedging siano l'unico modo per ridurre la propria vulnerabilità effettiva o potenziale e proteggere la propria autonomia in un sistema internazionale visto come sempre più diviso.

Quanto alla securitizzazione, sono così numerosi gli ambiti in cui logiche di sicurezza nazionale distorcono l'ordinaria dinamica delle relazioni che ogni elenco, per quanto articolato, appare parziale: commercio, finanza e tecnologia, valute digitali, le migrazioni, Internet e, più di recente, le fonti energetiche. In particolare, però, è la securitizzazione di fenomeni che si pensava riflettessero e

incoraggiassero relazioni inter-statali costruttive, tra cui la globalizzazione e l'interdipendenza economico-finanziaria (Farrell e Newman 2019), che spiega come la sfiducia nei rapporti Cina-Stati Uniti si stia traducendo in una fase storica di sfiducia pervasiva nel sistema internazionale, proponendo un dilemma “connettività-sicurezza” che riguarda da vicino la vita di tutti i cittadini.

Se già in passato era legittimo osservare quanta parte del futuro del mondo, e dell'Europa in particolare, dipende dall'orientamento degli elettori statunitensi, l'acuirsi della competizione USA-RPC rende la corsa alla Casa Bianca del 2024 un momento particolarmente discriminante sul crinale tra una fase di diffusa – ma pur sempre reversibile – sfiducia a livello internazionale e la potenziale deriva verso una condizione di disordine globale.

Bibliografia

Allison, Graham. 2015. The Thucydides Trap: Are the US and China Headed for War? The Atlantic, 24 September. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>

Cao, Dejun. 2015. 关系性契约与中美信任维持 [Relational Contracts and Trust Maintenance in Sino-U.S. Interactions]. World Economics and Politics (9): 82-103.

Chen, Yao. 2003. 信任力与中国的和平发展 [Trust Power and China's Peaceful Development]. World Economics and Politics (10): 102-32.

Economy, Elizabeth C. 2018. The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State. New York: Oxford University Press.

Fan, Jishe. 2019. 美国对华战略的现状与不确定前景 [The Current State and Uncertain Prospects of the US Strategy Towards China]. Aisixiang, 14 March. <http://www.aisixiang.com/data/115520.html>

Farrell, Henry, and Newman, Abraham L. 2019. Weaponized Interdependence. International Security 44 (1): 42-79.

Fukuyama, Francis. 1992. The End of History and the Last Man. London: Penguin.

Gan, Junxian, and Mao, Yan. 2007. 论中美关系中的“不信任”问题. [On the issue of "distrust" in Sino-US relations]. Forum of World Economics & Politics (4): 60-4.

Hardin, Russell. 2002. Trust and Trustworthiness. New York: Russell Sage Foundation.

Ikenberry, G. John. 2024. Three Worlds: The West, East and South and the Competition to Shape Global Order. International Affairs 100 (1): 121-38.

- Jiang, Fangfei, and Wang, Yuzhu. 2019. 中美互信流失原因再探 [Re-exploring the Causes of Mutual Trust Loss between China and the United States]. *Pacific Journal* 27 (12):15-30.
- Kydd, Andrew H. 2005. *Trust and Mistrust in International Relations*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Larson, Deborah Welch. 1997. Trust and Missed Opportunities in International Relations. *Political Psychology* 18 (3): 701-34.
- Lieberthal, Kenneth, and Wang, Jisi. 2012. Addressing US-China Strategic Distrust. John L. Thornton China Center Monograph Series, Brookings. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0330_china_lieberthal.pdf
- Obama, Barack. 2013. Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People's Republic of China. 7 June. <https://sunnylands.org/article/remarks-by-president-obama-and-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china>
- Wang Huning. 1986. "文革"反思与政治体制改革 [Reflections on the Cultural Revolution and the Reform of China's Political System]. *World Economic Herald*, 8 May. <http://www.reformdata.org/1986/0508/5887.shtml>
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46 (2): 391-425.
- White House. 2017. National Security Strategy of the United States of America. December. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- White House. 2022. National Security Strategy of the United States of America. 12 October. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- Xi Jinping. 2015. President Xi's Speech on China-US Ties. Seattle, 24 September. <https://www.globaltimes.cn/content/944177.shtml>
- Yan Xuetong, 2021. Becoming Strong. The New Chinese Foreign Policy. *Foreign Affairs* 100 (4): 40-47.
- Zhai, Qiang. 2009. 1959: Preventing Peaceful Evolution. *China Heritage Quarterly* (18). http://www.chinaheritagequarterly.org/features.php?searchterm=018_1959preventingpeace.inc&issue=018
- Zhu Liqun. 2003. 信任与国家间的合作问题: 兼论当前的中美关系[J]. 世界经济与政治 [Trust and Cooperation among Nations: On current Sino-American relations]. *World Economics and Politics* (1): 16-20.



Zoellick, Robert. 2005. Whither China? From Membership to Responsibility. Remarks to the National Committee on US-China Relations, 21 September. <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>