

## La Cina nell'ordine unipolare Obiettivi e strategie di una potenza revisionista

*Lorenzo Termine*

*Junior Fellow Cina e Indo-Pacifico - Geopolitica.info*

### Riassunto

Dopo 40 anni di crescita economica, la Cina è, oggi, una grande potenza intenzionata a perseguire i propri interessi strategici. A livello globale, però, soffre i vincoli che l'ordine unipolare impone attraverso le proprie strutture, istituzioni, procedure e regole e, inoltre, a livello regionale è condizionata dalla presenza di numerosi attori cardine dell'architettura di sicurezza americano-centrica. L'articolo procederà esaminando alcuni contributi centrali della teoria delle Relazioni Internazionali utili a chiarire la postura di Pechino rispetto all'ordine unipolare e alla sua architettura regionale. Da quest'analisi, si passerà, poi, ad un confronto essenziale tra gli approcci strategici delle amministrazioni statunitensi dalla fine della Guerra Fredda per soffermarsi sulle novità introdotte dalla presidenza di Donald Trump (2017-) e sulla politica estera condotta dal nuovo esecutivo.

*Parole chiave:* Cina, sfida, sistema unipolare

**Abstract.** *China and the Unipolar Order. Objectives and Strategies of a Revisionist Power.*

After 40 years of economic growth, China is today a great power, willing to pursue its strategic interests. On a global level, however, it is bound by the unipolar order's structures, institutions, procedures and rules and, moreover, at the regional level it is constrained by the many supporters of the US-centric security architecture. The article will proceed by examining some key concepts of the International Relations theory to clarify the posture of Beijing toward the unipolar order and its Asian security architecture. Then, a comparison will be drawn up between the strategic approaches of the US administrations since the end of the Cold War to underscore, ultimately, the changes introduced by the presidency of Donald Trump (2017-).

*Keywords:* China, challenge, unipolar system

### 1. Introduzione

«La loro è una cultura antica di 4000 anni, con 1,3 miliardi di persone con grandi talenti. Come potrebbero non aspirare ad essere i numeri uno in Asia e, infine, nel mondo?» (Allison, 2012, par 12.5). Lee Kuan Yew, storico leader di Singapore, non sembra avere dubbi sulla direzione in cui sta procedendo la Repubblica Popolare Cinese (RPC). Sulla sua strada, però, la Cina trova gli Stati Uniti e l'ordine internazionale che essi hanno costruito a partire dal 1945 ed ultimato nel 1991 con la vittoria sul rivale sovietico. Quali sono la capacità e la potenza della Repubblica Popolare? Quale è, nel 2018, la postura di Pechino rispetto all'ordine unipolare e agli interessi strategici statunitensi nella regione Indo-pacifica e nel mondo?

Definire cosa sia una grande potenza è sempre stato un compito arduo per i teorici delle Relazioni Internazionali (Buzan, 2006). Michael Handel (1981) considera alcuni criteri principali per definire una grande potenza: il possesso di armi nucleari, la grandezza della popolazione effettiva (quella che può imbracciare armi e combattere in caso di guerra), la performance economica misurata tramite il prodotto nazionale e altri criteri economici quali la produzione di acciaio, le riserve e il consumo energetico. Brooks e Wohlforth (2016) rilevano tre capacità fondamentali per le grandi potenze del 21° secolo, militari, tecnologiche ed economiche, per cui propongono un particolare set di indicatori di breve, medio e lungo termine. Barry Buzan (2006) sostiene che lo status di grande potenza si fonda sulle capacità materiali (militari, economiche e politiche) di uno Stato e, soprattutto, sul suo riconoscimento come tale da parte degli altri attori, specialmente nella stessa regione.

In base a queste considerazioni, la Repubblica Popolare Cinese (RPC) è, oggi, una grande potenza. Seconda economia del mondo con un PIL di 11,2 trilioni di dollari, circa il 14,8 % del PIL mondiale e il 60,2 % del PIL degli USA, cresce, però, ad un tasso annuo (6,7 %) più di quattro volte superiore a quello statunitense. Demograficamente è il paese con la più grande popolazione del mondo (1,4 miliardi) che cresce dello 0,5 % ogni anno (Banca Mondiale, 2016). A livello militare, la RPC, pur versando una quota del proprio PIL (1,9 %) e della propria spesa pubblica (6,2 %) decisamente inferiori agli USA, negli ultimi anni e, in particolare, a partire dal 2015, si è impegnata per un consistente ammodernamento e miglioramento della propria capacità militare (IISS, 2018). L'Esercito Popolare di Liberazione (EPL) è la Forza Armata più grande del mondo e riunisce le Forze di terra, la Marina, l'Aeronautica, una Forza missilistica e, di recente istituzione, una Forza di Supporto Strategico che riunisce le competenze C4ISR, di guerra elettronica e spazio. Inoltre, la RPC sta attraversando una fase di modernizzazione anche del proprio deterrente nucleare (Heginbotham et al., 2017), fattore che ha giocato un ruolo rilevante nell'elaborazione della *Nuclear Posture Review* dell'amministrazione Trump. Dal punto di vista geo-politico, la Repubblica Popolare soffre alcuni storici vincoli. Pechino, infatti, si affaccia su un mare cinto da rivali recenti e di lunga data che la considerano un pericolo crescente: il Giappone, Taiwan, la Corea del Sud, le Filippine, il Vietnam, una prima e una seconda catena di isole, le basi americane di Guam e, più inoltrata, delle Hawaii. Per quanto riguarda il commercio e

l'approvvigionamento energetico, la Cina, inoltre, deve fare i conti con quello che Hu Jintao ha definito nel 2003 come «*Malacca Dilemma*», ovvero l'eccessiva dipendenza (39,5% di tutto il commercio di Pechino secondo il *China Power Project*) dallo Stretto di Malacca. Ciò influisce pesantemente sulle priorità strategiche della Repubblica Popolare che individua nel pieno controllo e godimento dei mari attigui (Mar Cinese Meridionale e Orientale) uno degli obiettivi primari di sicurezza nazionale, facendone oggi, il «mare più conteso del mondo» (Morton, 2016, p. 3). Per superare i vincoli geo-strategici, la RPC ha, anche, avviato un importante piano di investimenti per creare una flotta di portaerei con cui poter proiettare il proprio potere militare al di là dei mari vicini, varando nell'aprile 2017 la nuova portaerei, la seconda per numero ma la prima costruita interamente in Cina (IISS, 2018).

Il dibattito circa la natura e le conseguenze della condotta cinese verso l'ordine unipolare a guida statunitense è centrale tra i teorici delle Relazioni Internazionali. Riassumendo, è possibile distinguere due posizioni archetipiche: la prima, quella generalmente più condivisa, è quella di chi sostiene che la Cina stia conducendo un'azione di revisione dell'ordine unipolare, modificando alcune o tutte le fondamenta di esso, volontariamente (e, quindi, per un disegno strategico) o per esito strutturale e che essa abbia conseguenze strategiche rilevanti per gli USA. Ad esempio, è il caso, in diverse sfumature, di Jacques (2009), Buzan (2010), Schweller e Pu (2011), Kagan (2012) e di Kissinger (2015). Dall'altra parte, esiste una letteratura che non vede nello sviluppo economico, nel build-up militare e nell'aumento delle relazioni politico-diplomatiche della Cina, né l'ambizione cinese di detronizzare gli USA (maggiormente dai teorici di orientamento liberale) né un pericolo strutturale per l'egemonia statunitense e l'ordine unipolare. Tra i primi, Ikenberry (2008; 2014), pur evidenziando la criticità a cui la relazione strategica USA-Cina è sottoposta, non considera l'ascesa della Cina come una minaccia ineluttabile. Tra i secondi, Brooks e Wohlforth (2016), pur attestando la magnitudine dell'ascesa cinese, non rilevano un pericolo imminente per l'egemonia statunitense.

## 2. La postura cinese nell'ordine unipolare: interessi e strategie

La teoria del mutamento sistemico di Robert Gilpin (1989) spiega il cambiamento all'interno dei sistemi internazionali in base a due possibili percorsi: incrementale e rivoluzionario. Sarebbe la «crescita differenziata o disuguale del potere tra gli stati di un sistema» (Gilpin, 1989, p. 148) a spingere la potenza in ascesa a modificare il sistema vigente e lo status quo: più aumentano i benefici attesi da un mutamento del sistema a fronte di costi stabili o decrescenti, più la potenza riterrà vantaggioso modificare l'ordine costituito (p. 15).

La strategia seguita dalla Cina non è, ad oggi, di tipo rivoluzionario (Buzan, 2010; Feigenbaum, 2017) ma implica, piuttosto, una progressiva spinta per la revisione dello *status quo* nei settori che la leadership cinese ritiene vitali per la sicurezza nazionale. L'approccio cinese si avvicinerebbe, quindi, molto di più al modello *shirker* per la diffusione di potere nel sistema internazionale illustrato da Schweller e Pu (2011) o a quello *reformist revisionist* di Buzan (2010) per cui la potenza in ascesa praticerebbe una costante opera di resistenza nei confronti delle caratteristiche dell'ordine internazionale che ostacolano il suo interesse nazionale mentre, però, approfitterebbe dei benefici che la stabilità e il sistema internazionale procurano (*free-riding*). Più che a una transizione di potere, la Cina mirerebbe, quindi, ad una diffusione di esso per la creazione di un «ordine negoziato» (p.64) che le permetterebbe di modificare i segmenti dell'ordine internazionale e dei complessi di sicurezza regionali (Buzan e Wæver, 2003) che ostacolano il perseguimento del proprio interesse nazionale. Da una parte, quindi, Pechino mira al mutamento del sistema, ma dall'altra non intende soppiantare gli USA come egemone globale. Per spiegare questa duplice inclinazione, David Shambaugh (2013) ha utilizzato l'efficace metafora di *partial power* ed Evan A. Feigenbaum (2017) quella di «potenza riluttante».

Nell'immediato, l'azione revisionista della Cina sembra sostanziarsi in due dimensioni fondamentali.

La prima è globale-economica. Secondo Gilpin, «l'ascesa e il declino degli stati e degli imperi dominanti sono in larga misura funzioni della generazione e poi della dissipazione di

surplus economico» (1989, p. 163) per cui «nel periodo moderno sono soprattutto i fattori economici ad essere diventati una fonte importante di potere nazionale e di superiorità» (p. 245). In ordine crescente per importanza ma decrescente per semplicità dell'azione revisionista, sono tre le misure della sfida economica cinese.

La prima è la possibilità di assurgere a modello di sviluppo economico per gli altri Paesi in Via di Sviluppo, proponendo un una politica economica (Halper, 2010) distante dal *Washington Consensus*. La seconda la spiega di nuovo Robert Gilpin (1989): l'aumento del potere relativo di uno stato determina la facoltà di estendere il proprio «dominio sull'economia internazionale» (p. 163) articolandone le istituzioni, le procedure e le norme e aumentando esponenzialmente la propria presenza economica nel mondo, anche in aree dove la proiezione militare non arriva. L'ultima attiene alla possibilità per la potenza in ascesa di «convertire il prodotto economico in potere militare e capacità tecnologica» (Brooks e Wohlforth, 2016, p. 26) tanto da superare quelle dell'egemone.

La crisi finanziaria del 2008 ha moltiplicato l'effetto retorico globale della propaganda cinese sui benefici del modello cinese o, come definito da Halper (2010), del «*Beijing Consensus*», proposto come «l'antidoto al capitalismo sfrenato alla base della crisi» (p. 9). Pechino, in questo senso, sta adottando un approccio duplice che testimonia, però, un mutamento storico. Da una parte, continua a promuovere il proprio modello di crescita economica tra i Paesi in Via di Sviluppo tramite una forte diplomazia economica come nel caso del Ciad (2009), finanziato dalla Cina dopo che era stato bocciato dalla Banca Mondiale. Dall'altra, è stata capace di integrarsi in maniera crescente nelle sedi del capitalismo globale, presentando i vantaggi offerti dal “socialismo di mercato” anche al “Primo Mondo”. Non a caso, la partecipazione di leader cinesi al *World Economic Forum* (WEF) di Davos si è intensificata proprio a partire dalla crisi finanziaria con i discorsi dei Premier (la Cina non inviava una figura di così alto rango dal 1992) Wen Jiabao (2009) e Li Keqiang (2010, 2015) e il primo discorso di un Presidente cinese ad un WEF, quello di Xi Jinping nel 2017. Parallelamente, nel 2007 Pechino ha ottenuto anche l'istituzione della c.d. *Summer Davos*, un incontro annuale del WEF in Cina.

Dopo aver conseguito l'inserimento dello yuan tra le valute di riserva del Fondo Monetario Internazionale (FMI) il 1° ottobre 2016 (fondamentale *placet* del Fondo alla

buona condotta monetaria cinese), la Cina progetta di far denominare un numero sempre maggiore di scambi in renminbi scalzando il dollaro come principale valuta internazionale e, anche per tale scopo, è alla ricerca di nuove partnership economiche che si sovrapporrebbero a quelle già presenti legate a Washington (Romagnoli, 2016). Un esempio di questa assertività è il ruolo crescente di Pechino nella *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), l'accordo che legherebbe gli undici membri dell'ASEAN a sei paesi limitrofi (Australia, Cina, India, Giappone, Corea del Sud e Nuova Zelanda) in un'unica area di libero scambio. Questa proposta – i cui negoziati vanno avanti dal 2012 – darebbe vita a un'area di libero scambio con un prodotto pari a circa il 40 % del PIL mondiale e che racchiuderebbe circa il 30% del commercio internazionale in cui la Cina rappresenterebbe l'economia più grande e dinamica. Le altre principali iniziative internazionali di Pechino sono l'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) e la *New Development Bank* (NDB) la cosiddetta “banca dei BRICS”. La prima, nominalmente di natura regionale ma sostanzialmente a carattere globale, andrà a competere con le istituzioni già presenti legate al Giappone o agli Stati Uniti (*Asian Development Bank* e Banca Mondiale). La *New Development Bank*, presentata da molti come l'anti-FMI, legherà ancora di più gli investimenti nei paesi BRICS ai finanziamenti cinesi. A rappresentare al meglio la proposta economica internazionale di Pechino è la *Belt and Road Initiative* (BRI), il grande progetto infrastrutturale proposto inizialmente nel 2013. Il piano è costituito da due direttrici, una terrestre ed una marittima, ed è stato ribattezzato da alcuni il *Marshall Plan* cinese. Nel suo insieme il progetto BRI dovrebbe collegare paesi che coprono insieme circa il 55% del PIL mondiale, il 70 % della popolazione e il 75 % delle riserve energetiche fino ad ora conosciute. La promozione di istituzioni economiche internazionali alternative o in aggiunta a quelle di Washington coinciderebbe con quello che Joseph Nye (2011) definisce come «*agenda framing*» (p. 14), ossia il potere di dettare l'agenda delle negoziazioni incidendo sul quadro di regole e procedure in cui esse si verificano. Ciò permetterebbe alla potenza guida di «tenere alcune questioni fuori dal tavolo» dei negoziati e modificare, *ab origine*, gli esiti dei processi negoziali. Pechino, inoltre, ha saputo fare un utilizzo intensivo degli strumenti giuridici degli organismi in cui è presente per tutelare i propri interessi

commerciali, in un approccio di «*selective revisionism*» (Mazarr, Heath e Stuth Cevallos, 2018, p. 38).

La terza e più complessa misura della sfida economica attiene alla trasformazione della capacità economica in tecnologia e armi. Nella loro disamina dello stato dell'ordine unipolare, Brooks e Wohlforth (2016) concludono che, dato l'enorme stock di capacità (militari e tecnologiche *in primis*) accumulato dagli USA durante e dopo la Guerra Fredda, la superiorità di Washington rimarrebbe immutata anche di fronte alle crescenti capacità cinesi. Ciononostante, Pechino, forte dell'incredibile sviluppo economico, sta investendo crescenti risorse nello sviluppo tecnologico. La spesa per *Research and Development* (R&D) equivarrebbe al 2,1% del PIL cinese (2016, dati OCSE), meno del 2,7% statunitense, ma dopo una crescita complessiva del 900% dal 2000 (quella statunitense sarebbe del 39% nello stesso arco di tempo). È da notare, però, come il grande cambiamento sia quasi tutto sul lato degli input (appunto delle spese in R&D), mentre la Cina detenga ancora una quota ben lontana da quella americana di output tecnologico (Brooks e Wohlforth, 2016). Per quanto riguarda la difesa, la spesa militare cinese è stata l'1,9% del PIL nel 2017 (dati SIPRI, 2018), ben al di sotto del 3,1% degli USA, aumentando del 452% rispetto al 2000 mentre quella americana è aumentata del 45%. Dal punto di vista qualitativo, nonostante l'aumento considerevole, la Cina sarebbe ben lontana dallo sfidare il «*command of the commons*» (Brooks e Wohlforth, 2016) che secondo Barry Posen è la chiave dell'egemonia militare statunitense. Se a livello globale, la sfida militare risulterebbe contenuta, in Asia Orientale, o come è stata ribattezzata dalla NSS-17 l'area Indo-Pacifico, le capacità militari cinesi possono determinare esiti diversi.

La seconda dimensione dell'attuale sfida è, infatti, regionale-militare. Su questo piano Pechino sta ottenendo risultati importanti (Campbell e Ratner, 2018), riuscendo a «compiere passi talmente piccoli per alterare lo status quo da non provocare la risposta militare» né degli Stati Uniti né dei suoi partner. La stabilità dell'Asia Orientale è, infatti, una priorità di sicurezza nazionale tanto per la Cina quanto per gli USA: i primi ne hanno bisogno per sostenere la propria crescita economica e, in ultima istanza, il proprio regime interno, i secondi per mantenere la propria posizione egemonica (Kim, 2016). La RPC è, quindi, estremamente prudente a sfidare un ordine regionale la cui stabilità le ha permesso di

crescere a ritmi eccezionali (mediamente più del 10 % annuo) tra il 1992 e il 2001. Garantirsi un controllo esclusivo in Asia Orientale e, più specificatamente, nei mari attigui, «è nelle attuali condizioni una politica inevitabile per la Cina, al fine di mantenere quanto più lontane possibile dalle proprie frontiere forze potenzialmente avversarie» (Kissinger, 2015, par 13.63). I dossier più importanti in questa dimensione sono: i Mari Cinesi Meridionale e Orientale, lo spinoso caso di Taiwan e la questione della nuclearizzazione della Corea del Nord. L'azione revisionista di Pechino nel contesto asiatico si svolge su due livelli principali: uno micro, di natura strettamente militare, e uno macro, di natura politico-militare.

A livello micro, la Cina sta perseguendo l'obiettivo di creare aree A2/AD (*anti-access/area denial*, nei testi cinesi sono indicate come aree di «active defense») nei mari attigui, ossia aree in cui l'utilizzo coordinato di missili, sensori, radar, mine e altre tecnologie, convenzionali e non, possa impedire la libertà di movimento di eventuali nemici. Più in generale, Pechino sta adottando strategie volte a far gravare costi maggiori (*cost-imposing*) sulle spalle americane (Schweller e Pu, 2011) e a rendere sempre più improbabile un facile successo militare degli Stati Uniti in caso di conflitto per, infine, rendere la presenza americana nella regione insostenibile economicamente e inutile militarmente. Perciò, nel breve termine, la Cina deve assicurarsi il controllo esclusivo del Mar Cinese Meridionale e di quello Orientale ricchi di isole che, se in mano straniera, potrebbero compromettere il traffico navale e la sicurezza del continente cinese (e far perdere alla Cina un'importante risorsa di pesca ed energia). Sono cinque gli Stati che hanno rivendicazioni territoriali nel Mar Cinese Meridionale (Cina, Malesia, Filippine, Taiwan e Vietnam) mentre gli Stati Uniti ne chiedono la piena fruibilità per il commercio e per le proprie *Sea Lines of Communication* (SLOCs). Secondo il *Council of Foreign Relations*, l'impatto del Mar Cinese Meridionale sugli interessi americani sarebbe «critico», passando attraverso questo mare il 40% del LNG (2017), il gas naturale liquefatto, del mondo. Da anni, Pechino conduce un'opera di costruzione di isole artificiali e militarizzazione negli arcipelaghi delle Spratly e delle Paracels e sul banco di sabbia di Scarborough Shoal, appellandosi alla c.d. *Nine Dash Line*, una linea a forma di U che ricomprende quasi tutto il Mar Cinese Meridionale. Nel Mar Cinese Orientale sono le rivendicazioni cinesi e giapponesi (e



secondariamente anche quelle taiwanesi) a creare tensioni sull'appartenenza delle Senkaku/Diaoyu, otto isolette che, attualmente, ricadono sotto la giurisdizione giapponese. Nel 2010, l'allora segretario di Stato, Hillary Clinton, sottolineò come, in merito alle Diaoyu-Senkaku, gli Stati Uniti fossero vincolati alla difesa della sovranità giapponese in conformità al Trattato di mutua cooperazione e sicurezza (1960). Nel luglio 2016, la Corte Permanente di Arbitrato (caso 2013-19) si è espressa a favore delle Filippine che avevano chiesto di certificare la validità delle proprie rivendicazioni nel Mar Cinese Meridionale a discapito di quelle cinesi. Pechino non ha riconosciuto l'esito dell'arbitrato pur avendo aderito alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, in seno alla quale opera la Corte.

A livello politico-militare, Pechino si è espressa più volte contro l'architettura di sicurezza «hub-and-spoke» di matrice americana (Liff, 2017), basata su un sistema di relazioni bilaterali di sicurezza e multilaterali di carattere economico (Ikenberry, 2004), suggerendo la possibilità di una nuova architettura asiatica indigena. Il «momento più saliente dell'alternativa» cinese (p. 153) è stata la proposta di Xi Jinping nel 2014 di un *New Asian Security Concept* (NASC), un nuovo meccanismo per la sicurezza regionale che sostituisse le strutture americane colpevoli di tenere una «mentalità da Guerra fredda» (p. 155). In realtà, al discorso di Xi Jinping sono seguiti segnali contraddittori da Pechino che hanno moderato la portata del progetto cinese (Wuthnow, 2017). Ad oggi, quindi, la Cina, pur avendo espresso la propria insoddisfazione, non ha compiuto alcun passo determinante per promuovere un'intesa multilaterale sulla sicurezza regionale, preferendo un approccio *single-issue* bilaterale.

### **3. L'approccio strategico americano alla Cina (1991-2017)**

Di fronte alla crescente potenza economica e militare della RPC, le prime quattro amministrazioni statunitensi dopo la fine della Guerra Fredda hanno tenuto un approccio coerente, nonostante le difficoltà presentatesi. Con la fine della Guerra Fredda, infatti, la funzione di contrappeso all'URSS in Asia che aveva spinto gli USA al riavvicinamento con Pechino aveva perso il proprio significato facendo riemergere gradualmente alcuni elementi

di competizione e di scontro tra i due Stati, come si palesò quasi subito con la terza crisi dello stretto di Taiwan (1995), seppur in un quadro di relazioni pacifiche. Dopo il 1991, le amministrazioni di George H.W. Bush (1989-1993), Bill Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) hanno perseguito un duplice obiettivo: integrare la RPC nel network di organizzazioni e istituzioni politico-economiche globali e regionali che gli USA avevano promosso a partire dal 1945 (Campbell e Ratner, 2018) per trasformarla, infine, in una «potenza responsabile» (secondo il Segretario della Difesa USA, William Perry nel 1995) ovvero in uno «stakeholder responsabile» (secondo il Segretario di Stato USA Zoellick nel 2005) e promuovere, contemporaneamente, la creazione di un sistema regionale di contrappesi con al centro gli Stati Uniti (*hub-and-spoke*). La natura e gli scopi di questo approccio sono stati sintetizzati bene nel 2011 da Joseph Nye, che aveva servito nell'amministrazione Clinton: «Se avessimo trattato la Cina come un nemico, l'avremmo resa nostra nemica nel futuro, se l'avessimo trattata come amico, magari non sarebbe diventata amica, ma avremmo potuto assicurarci esiti più benevoli». Secondo Larry Summers, ministro del Tesoro sotto Bill Clinton e rettore di Harvard, l'ingresso di Pechino nell'economia globale sarebbe stato «il terzo evento più importante delle ultime migliaia di anni dopo il Rinascimento italiano e la Rivoluzione Industriale». Il groviglio di interdipendenze economiche, in primis, ma anche politico-diplomatiche, creato a partire dal 1991 ha facilitato «una parziale collaborazione diplomatica tra gli Usa e la Repubblica Popolare Cinese» pur risultando «inestricabile e assai contraddittorio» (Del Pero, 2014, para. 21.36). L'amministrazione di Obama ha continuato la politica dei suoi predecessori, promuovendo una «relazione costruttiva» con Pechino (Obama, 2015, p. 24) per trasformare la Cina in uno *strategic partner* e un maggior coinvolgimento nella costruzione dell'ordine regionale asiatico (il c.d. *Pivot to Asia*). All'interno di questa visione, però, sono iniziati ad emergere più nitidamente gli elementi di confronto. Il *Pivot to Asia*, infatti, ambiva a «gestire la competizione (cinese) da una posizione di forza, insistendo affinché la Cina si conformasse alle norme e alle regole internazionali» (p. 24), ispirandosi ad un approccio definito come *engage but hedge* (“coinvolgere ma limitare”, Allison, 2017 p. 219) o *conngagement* (crasi di *containment* ed *engagement*, originariamente proposto nel 1999): approfondire la relazione con la Cina ma contenerne la sfida.

#### **4. L'approccio strategico di Trump e lo stato attuale delle relazioni sino-americane (2017-)**

Rispetto ai predecessori, Donald Trump ha impresso alcuni cambiamenti alla politica estera statunitense verso la Repubblica Popolare. La *National Defense Strategy* (NDS, il cui *Summary* è stato pubblicato nel gennaio 2018) individua nella ri-emersione della «competizione strategica tra gli Stati» (DoD, 2018, p. 1), dopo un periodo di «atrofia strategica» in cui il predominio militare americano ha subito un'erosione, la principale minaccia alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Come sostenuto nella *National Security Strategy* (NSS), pubblicata il 18 dicembre 2017, la Cina starebbe, insieme alla Russia, «sfidando il potere, gli interessi e l'influenza americani per eroderne la prosperità e la sicurezza» (Trump 2017, p. 3). A livello economico, la Cina adotterebbe un modello di crescita economica illiberale e non equo, mentre a livello militare starebbe modernizzando e accrescendo le proprie capacità offensive. A livello regionale, la Cina starebbe «utilizzando metodi economici predatori per intimidire i propri vicini e militarizzando il Mar Cinese Meridionale» (DoD, 2018 p. 1), «perseguendo l'obiettivo di una propria egemonia nella regione Indo-Pacifica» (p. 2) contro il quale l'amministrazione Trump promuove una *free and open Indo-Pacific strategy*. Date tali premesse, la NSS 17 conclude che Pechino stia tenendo una postura revisionista rispetto all'ordine internazionale unipolare sorto con la fine della Guerra Fredda, e promuovendo una visione del mondo completamente «antitetica rispetto ai valori e agli interessi degli USA» (Trump 2017, p. 25).

Se da una parte, la NSS-17 e la NDS-18 hanno chiarito la percezione statunitense della postura cinese nel sistema internazionale unipolare, dall'altra l'operato dell'amministrazione Trump nel primo anno e mezzo è stato meno coerente. Da Presidente eletto, Donald Trump ha compiuto alcuni passi importanti quali la telefonata avuta con la presidente di Taiwan, Tsai Ing-wen, primo contatto ufficiale dal 1979, e il dubbio gettato sull'adesione statunitense alla *One China policy*, scatenando enormi polemiche in Cina (dicembre 2016) e una protesta ufficiale del governo cinese. Precedentemente, Trump aveva a più riprese accusato la Cina di manipolare il valore dello yuan per danneggiare gli USA. Contemporaneamente, la leadership cinese ha compiuto due passi importanti. Sul piano

regionale, il Ministero degli Esteri cinese ha pubblicato il libro bianco *China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation* in cui si propone un «un nuovo modello delle relazioni internazionali» e di riformare l'architettura di sicurezza asiatica fondandola su partnership e cooperazione regionali più che alleanze contrastanti o sulla presenza di un unico *security provider*, riprendendo il discorso aperto nel 2014 con il NASC. Sul piano globale, durante l'annuale summit del *World Economic Forum* (gennaio 2017), il Presidente cinese ha colto l'occasione e tenuto un discorso particolarmente rilevante per capire la postura della RPC nel sistema internazionale. A Davos Xi ha proposto la Cina come il nuovo vettore dello sviluppo e della crescita economica globale in un momento in cui gli USA starebbero ritirandosi nella «stanza buia» del protezionismo fuggendo dinnanzi alla «inevitabilità della globalizzazione»

Appena insediatosi, Donald Trump ha deciso di accantonare la *Trans-Pacific Partnership* (TPP) e, più tardi, anche di abbandonare l'Accordo di Parigi sul clima, sostenendo che fosse un peso per gli USA e avvantaggiasse Pechino e le altre potenze emergenti. Nel febbraio 2017, però, in una telefonata con il presidente cinese, Donald Trump ha riaffermato il principio di «un'unica Cina» come linea guida della propria politica a cui è seguita (marzo 2017) la visita di Rex Tillerson in Cina, durante la quale il Segretario di Stato ha dichiarato che tra Washington e Pechino sussiste una relazione «non ostile, non conflittuale, di mutuo rispetto e impegnata a soluzioni *win-win*». La rinnovata intesa è stata confermata all'incontro di due giorni tra Trump e Xi a Mar-a-Lago (aprile 2017), durante il quale, secondo le parole del presidente americano, sono stati compiuti «incredibili progressi», ribaditi con la firma di un accordo commerciale preliminare (maggio 2017), e viene lanciato il *Comprehensive Economic Dialogue* (CED). Dopo Mar-a-Lago, Trump ha ottenuto la rimozione del divieto cinese di importazione di alcuni prodotti americani e ha, successivamente, dichiarato che la Cina «non è un manipolatore della valuta» e che non accetterebbe una nuova chiamata dalla presidente taiwanese. Nello stesso maggio, però, Trump ha autorizzato la prima *Freedom Of Navigation Operation* (FONOP) nel Mar Cinese Meridionale della sua amministrazione a cui ne sono seguite nei mesi successivi altre 5 (Obama nel complesso ne aveva autorizzate 6) che hanno provocato le proteste del governo

cinese e, in giugno, il Segretario della Difesa James Mattis ha aspramente criticato la militarizzazione del Mar Cinese Meridionale allo *Shangri-La Dialogue*.

A deteriorare i rapporti sono intervenuti durante l'estate del 2017 i due test di missili intercontinentali della Corea del Nord (4 e 28 luglio), a cui è seguito il test nucleare del settembre 2017 con cui Pyongyang avrebbe ottenuto capacità termonucleari. Da quel momento, le critiche dell'amministrazione Trump si sono, via via, inasprite, raggiungendo il picco della tensione nel dicembre 2017 in seguito al test dello Hwasong-15, il nuovo ICBM nord-coreano. In ottobre, si è tenuto il 19° Congresso del Partito Comunista Cinese che ha inserito nel proprio Statuto il «pensiero di Xi Jinping sul Socialismo con caratteristiche cinesi per una Nuova Era» e che ha eliminato, pochi mesi dopo (marzo 2018), il limite di due mandati per il Presidente della RPC confermando graniticamente la leadership di Xi. La pubblicazione della NSS-17 non ha, certamente, migliorato i rapporti tra Washington e Pechino ma ha scatenato dure critiche della Cina che ha accusato l'amministrazione americana di «mentalità da Guerra fredda e visione a somma zero» delle relazioni internazionali. Critiche che sono state ribadite in occasione della pubblicazione della *Nuclear Posture Review 2018* e della *National Defense Strategy 2018*. In questo clima, Donald Trump ha deciso di ricorrere agli strumenti commerciali. In seguito ad alcune misure contro l'importazione di pannelli solari cinesi (gennaio 2018) e di acciaio (marzo 2018) e ad una lunga serie di minacce, ha, infine, imposto un dazio del 25% su una serie di prodotti cinesi per un totale di circa 34 miliardi di dollari annui (luglio 2018), scatenando l'immediata rappresaglia cinese, un dazio su prodotti americani per un valore equivalente. L'inizio di quella che è stata definita una guerra commerciale tra Washington e Pechino ha destato preoccupazioni in tutto il mondo per le possibili conseguenze sull'economia globale.

## **5. Conclusioni**

Descrivere la postura della Repubblica Popolare Cinese rispetto all'ordine internazionale a guida statunitense è un compito arduo. Un attore complesso come la Cina in un contesto dinamico e mutevole come quello asiatico difficilmente riesce ad essere inquadrato in una

formula. Nella trattazione si è tenuto in considerazione il duplice binario del dibattito: quello accademico e quello politico-strategico. Da una parte, quindi, si è tentato di chiarire quali siano i principali orientamenti degli studiosi, evidenziandone gli elementi considerati più utili ai fini di una maggiore comprensione della materia e, dall'altra, quali siano stati gli approcci strategici delle amministrazioni statunitensi verso l'ascesa economica, politica e militare della Repubblica Popolare Cinese. Si è cercato, in particolare, di inquadrare la politica estera di Donald Trump all'interno di un quadro di riferimento più ampio, per quello che è deducibile dai documenti strategici dell'esecutivo americano. L'obiettivo, in tutta l'analisi, è stato di chiarire la natura e gli scopi della postura cinese nei confronti dell'ordine unipolare e saggiare lo stato della relazione tra Pechino e Washington durante l'amministrazione Trump.

## **Bibliografia**

- Allison G. T. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's trap?*  
Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Brooks S., Wohlforth, W. (2015). The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position. *International Security*, 40, 3: 7. DOI: 10.1162/ISEC\_a\_00225.
- Buzan B., Panebianco, A. (2006). *Il gioco delle potenze la politica mondiale nel 21° secolo*.  
Milano: EGEA Università Bocconi Editore.
- Buzan B., Wæver O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*.  
Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Buzan B. (2010). China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible? *The Chinese Journal of International Politics*, 30, 1: 5. DOI: 10.1093/cjip/pop014. Testo disponibile all'indirizzo web:  
<https://pdfs.semanticscholar.org/bcca/e31374ca365b4b00772fa8783e13168208ab.pdf>  
(26/09/2018).
- Campbell K., Ratner E. (2018). The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations. *Foreign Affairs*, 97, 2: 60.

- Del Pero M. (2014). *Libertà e impero gli Stati Uniti e il mondo 1776-2011*. Roma Bari: Laterza.
- Department of Defense (2018). *Summary of the National Defense Strategy 2018 of the USA*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (07/06/2018).
- Feigenbaum E. (2017). China and the World: Dealing With a Reluctant Power. *Foreign Affairs*, 96, 1: 33.
- Gilpin R. (1989). *Guerra e mutamento nella politica internazionale*. Bologna: il Mulino.
- Halper S. (2010). *The Beijing Consensus How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*. New York: Basic Books.
- Handel M.J. (1990). *Weak States in the International System*. London: Frank Cass & Co. Ltd.
- Heginbotham E., Chase M. S., Heim J., Lin B., Cozad M. R., Morris L. J., Twomey C. P., Morgan F. E., Nixon M., Garafola C. L., Berkowitz S. K. (2017). *China's Evolving Nuclear Deterrent: Major Drivers and Issues for the United States*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1628.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1628.html) (03/07/2018).
- Ikenberry G. J. (2004). American Hegemony and East Asian Order. *Australian Journal of International Affairs*, 58, 3: 353. DOI: 10.1080/1035771042000260129.
- Ikenberry G. J. (2008). The Rise of China and the Future of the West. Can the Liberal System Survive? *Foreign Affairs*, 87, 1: 23.
- Ikenberry G. J. (2014). From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia. *International Journal of Korean Unification Studies*, 23, 2: 41. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.princeton.edu/system/files/research/documents/Ikenberry\\_From%20Hegemony%20to%20the%20Balance%20of%20Power.pdf](https://www.princeton.edu/system/files/research/documents/Ikenberry_From%20Hegemony%20to%20the%20Balance%20of%20Power.pdf) (26/09/2018).
- International Institute of Strategic Studies (2018). *The Military Balance 2018*. London: Routledge.
- Jacques M. (2009). *When China Rules the World*. London: Penguin Books.
- Kagan R. (2012). *The World America Made*. New York: Alfred A. Knopf.

- Kim M. (2016). Why Provoke? the Sino-US Competition in East Asia and North Korea's Strategic Choice. *Journal of Strategic Studies*, 39, 7: 979. DOI: 10.1080/01402390.2015.1035433.
- Kissinger H. (2015). *Ordine mondiale*. Milano: A. Mondadori.
- Lee K., Allison G., Blackwill, R., Wyne, A. (2012). *Lee Kuan Yew the Grand Master's Insights on China, the United States, and the World*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Liff A. (2018). China and the US Alliance System. *The China Quarterly*, 233, 137. DOI:10.1017/S0305741017000601.
- Mazarr M. J., Heath T. R., Stuth Cevallos A. (2018). *China and the International Order*. Santa Monica, CA.: RAND Corporation. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2423.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2423.html) (27/06/2018).
- Morton K. (2016). China's Ambition in the South China Sea: Is a Legitimate Maritime Order Possible? *International Affairs*, 92, 4: 909. DOI:10.1111/1468-2346.12658.
- Nye J. S. (2011). Power and Foreign Policy. *Journal of Political Power*, 4, 1: 9. DOI:10.1080/2158379X.2011.555960.
- Obama B. (2015). *National Security Strategy*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf> (16/06/2018).
- Romagnoli G., Marzovilla, O. (2016). *Il sistema monetario internazionale dall'approccio egemone a quello multivalutario*. Milano: FrancoAngeli.
- Schweller R. L., Pu X. (2011). After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline. *International Security*, 36, 1: 41. DOI: 10.1162/ISEC\_a\_00044.
- Shambaugh D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Trump D. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf> (17/06/2018).
- Wuthnow J. (2017). Asian Security Without the United States? Examining China's Security Strategy in Maritime and Continental Asia. *Asian Security*. DOI: 10.1080/14799855.2017.1378181.