

Quando gli storici guarderanno al 2020, scrive Minxin Pei aprendo questo numero, vi vedranno probabilmente uno spartiacque: un anno che, come il 1949 o il 1979, ha trasformato le relazioni della Cina con l'Occidente. La gestione della pandemia ha alterato i rapporti di forza a vantaggio di Pechino. E ha provocato una reazione dura dell'America, con Trump prima e con Biden oggi. L'America ha ritrovato un nemico sistemico esterno: contenere la Cina è l'unico obiettivo politico realmente condiviso, che potrà in parte compensare le ferite interne del paese. Si preannuncia una "competizione estrema", per usare la formula utilizzata dal neopresidente Joe Biden alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco. Che in qualche modo ricorda il vecchio confronto con l'Unione Sovietica. È lo schema – sostiene una parte degli analisti americani – di una nuova "guerra fredda" fra la superpotenza del secolo scorso, gli Stati Uniti e la sua principale sfidante, la Cina.

In realtà, la storia non si ripete mai esattamente. A differenza dell'Unione Sovietica, la Cina di oggi è fortemente integrata nel sistema economico globale, dove esercita un peso quanto mai rilevante: ciò complica enormemente la risposta occidentale. Il modello cinese, che combina autoritarismo e capitalismo, non ha aspirazioni universali ma, rispetto al sistema sovietico, funziona infinitamente meglio. Immaginare un '89 cinese, dopo quello sovietico, è molto difficile. La competizione estrema fra Cina e Stati Uniti non prelude a un "decoupling" assoluto fra le due economie, che sarebbe troppo costoso per l'America stessa e il suo business. Sarà un decoupling parziale, anzitutto e soprattutto in campo tecnologico. Uno scenario possibile, come risultato della gara in corso per il predominio tecnologico, è che si crei nel tempo una "sfera tecnoautoritaria" dominata dalla Cina, in opposizione a una sfera liberale dominata da standard occidentali. Tecnoautoritarismo versus tecnodemocrazia. L'esito della competizione estrema, dopo lo spartiacque del Covid, potrebbe essere questo, senza un vincitore globale. Una guerra hi-tech in tempi di pace: o una "pace fredda", come indica il titolo di questo numero.



6

Nel gennaio 2021, l'Atlantic Council, uno dei più autorevoli think tank americani, ha pubblicato un "longer telegram": un documento anonimo (scritto da un ex alto funzionario americano) sulla strategia di contenimento della Cina. Il titolo evoca il famoso "long telegram" che George Kennan, diplomatico americano in servizio a Mosca, mandò al dipartimento di Stato nel febbraio del 1946 (e che fu poi pubblicato con la firma "Mister X"). Quel primo telegramma di 8.000 parole, scritto subito dopo la fine della seconda guerra mondiale, gettava le basi concettuali della strategia di contenimento dell'Unione Sovietica, trainata da un mix di pressioni economiche e politiche, combinate alla deterrenza militare. L'impostazione di Kennan diventò la base della strategia americana verso l'URSS durante la guerra fredda. È uno schema che può essere replicato, adattandolo oggi alla Cina?

Secondo il "longer telegram" dell'Atlantic Council, gli Stati Uniti dovranno puntare a uno scenario strategico principale: la capacità dell'America e dei suoi alleati (democrazie europee e asiatiche) di "continuare a dominare l'equilibrio di potenza regionale e globale". Accompagnato da un secondo scenario, considerato poco realistico dalla maggioranza dei sinologi americani: la possibilità che la leadership nazionalista di Xi Jinping venga sostituita da una "leadership del partito più moderata". L'autore anonimo del documento riconosce le differenze fra l'avversario del 1946 e quello di oggi. Quando George Kennan scrisse il suo telegramma, parlando del fallimento probabile del sistema sovietico, la superiorità del modello americano era nettissima ed evidente. Oggi – si legge nel longer telegram – "questo assunto non può più essere dato per scontato. Il compito di oggi va al di là del problema di affrontare le vulnerabilità interne della Cina, e si estende anche alle fragilità degli Stati Uniti. Senza agire su entrambi i fronti, gli Stati Uniti falliranno".

Come si vede, i paragoni storici vanno maneggiati con cautela: applicare la logica della guerra fredda alla competizione attuale con la Cina potrebbe dimostrarsi un errore. Secon-

do Thomas Graham, ex consigliere di George W. Bush, la Cina costituisce “un tipo di sfida strategica che gli Stati Uniti non hanno mai fronteggiato in passato, un rivale alla pari, in grado di competere su tutta la scala degli indicatori di potenza”. Si può aggiungere, come scrive Kevin Rudd in questo numero, che per la prima volta da decenni gli Stati Uniti avranno bisogno del peso congiunto dei loro alleati per mantenere l'equilibrio di potenza con il loro principale avversario. Cosa che fa ricadere sugli europei precise responsabilità e indica quanto il problema Cina stia diventando un nodo centrale per il rilancio delle relazioni transatlantiche. Per una parte degli analisti americani, Washington commette un errore di prospettiva: la competizione strategica con la Cina dovrebbe restare un elemento importante ma non così dominante della politica estera americana.

Inoltre, Washington e Pechino hanno anche problemi comuni da affrontare, come il cambiamento climatico o la proliferazione nucleare: il contenimento non potrà che essere selettivo, lasciando aperta la possibilità di cooperare su alcuni rischi globali. Infine, ma certo non in ultimo, competere con la Cina significa rilanciare il modello americano stesso e più in generale l'efficienza dei sistemi democratici. Come nuovo presidente, Biden ha più volte sottolineato che la politica estera comincia a casa, comincia dalla ripresa degli Stati Uniti stessi. Il suo consigliere alla Sicurezza nazionale, Jake Sullivan, ha aggiunto che la politica estera degli Stati Uniti deve funzionare per la classe media americana: obiettivo che da una parte delimita gli impegni internazionali possibili e dall'altra ripropone il contenimento della Cina come modo per ridurre i costi sociali ed economici della vecchia globalizzazione.

Nell'insieme, l'America è ancora lontana dall'aver definito una strategia coerente di contenimento verso la Cina. Gli anni di Trump, fondati essenzialmente su pressioni economiche, non hanno prodotto i risultati auspicati. Nel frattempo, la leadership cinese ha varato una strategia di “dual circulation”, per stimolare la domanda interna e ridurre la propria vulnerabilità alle pressioni esterne e la propria dipendenza in alcuni settori tecnologici (semiconduttori ad esempio). Il problema è che questa parziale riconversione privilegia il controllo del partito e le aziende di Stato rispetto al settore privato, cui si deve una

quota rilevante del dinamismo economico della Cina negli ultimi due decenni. Xi Jinping si trova così di fronte a uno dei dilemmi tipici dei regimi autoritari: come rafforzare il controllo politico centrale senza danneggiare l'economia. Come noto, tassi sostenuti di crescita economica restano decisivi per la legittimazione politica della leadership confuciana-comunista. Che fa anche ricorso crescente al nazionalismo, aumentando così i rischi potenziali di scontro con gli Stati Uniti sulla sicurezza in Asia orientale.

La Cina scommette che il tempo giocherà a suo favore: dalla crisi finanziaria del 2008 in poi, Pechino ritiene che l'America sia entrata in una fase di graduale ma irreversibile declino. Questo esito – guardando appunto agli indicatori della potenza – non è invece scontato. Ad esempio, la traiettoria demografica della Cina, a differenza di quella degli Stati Uniti, è preoccupante: l'incubo è sempre quello, diventare un paese vecchio prima che il reddito medio sia da paese ricco. Dato ancora più importante, il “modello cinese” viene decantato per la sua capacità decisionale ma ha bisogno per reggersi della violenta repressione del dissenso. E non è in effetti un “modello”, nel senso che gli ingredienti combinati di un'antica civiltà, del sistema politico attuale, delle sue leve economiche e sociali rendono il comunismo-capitalista cinese un'esperienza difficilmente ripetibile. Tanto più che la Cina è priva di un vero sistema di alleanze, anche se sta costruendo i propri strumenti di espansione internazionale, con una visione in qualche modo neocoloniale. Mentre l'America, pur avendo perso “soft power”, resta un punto di riferimento globale, ha una netta superiorità militare, può ancora fare leva sulla centralità del dollaro e dispone di alleanze internazionali – cosa che per Biden, a differenza che per Trump, è un beneficio e non un costo.

In breve: la competizione sino-americana resta parzialmente asimmetrica. Gli Stati Uniti hanno ancora un vantaggio relativo. La convinzione di Joe Biden è che l'America, per mantenerlo, debba riprendersi all'interno e rafforzare all'esterno l'alleanza con le democrazie europee e asiatiche.



L'Europa è disponibile a fare parte di una strategia di contenimento della Cina guidata dagli Stati Uniti? Mettiamo la cosa in termini rapidi e semplificati: l'Europa, che ha a lungo temuto un G2 (un direttorio sino-americano a sue spese) oggi teme di restare schiacciata dalla rivalità fra le due superpotenze del secolo. Dal punto di vista del vecchio continente, una pace fredda è comunque preferibile a una nuova guerra fredda. Ma l'Unione Europea non vuole essere un puro "campo da gioco"; aspira, secondo formule in voga a Bruxelles, a diventare a sua volta un giocatore.

Le percezioni di Stati Uniti ed Europa sul problema Cina muovono da assunti distinti. Gli Stati Uniti, con la loro presenza militare nel Pacifico, vedono l'ascesa della Cina come una minaccia regionale e come una sfida alla propria leadership globale. Dal punto di vista dell'America, il rischio di incidenti con Pechino è direttamente collegato all'evoluzione della sicurezza in Asia orientale, con Taiwan al centro del problema. L'Europa, la Germania per prima, ha invece ancora una logica "economy first": è più dipendente dal commercio con la Cina di quanto non sia l'America e non ritiene di avere interessi di sicurezza diretti in Asia orientale. È vero che l'Unione Europea ha definito la Cina un "rivale sistemico" e non solo un partner economico; ma considerazioni economiche dominano per ora l'approccio europeo. Combinate alla convinzione che la Cina sia comunque un partner indispensabile per affrontare le sfide globali, (clima, salute, debito dei paesi in via di sviluppo, proliferazione nucleare). Questa distanza fra le percezioni americane ed europee produrrà tensioni attraverso l'Atlantico.

L'Europa, come risulta dalla nuova agenda transatlantica sottoposta da Bruxelles alla nuova amministrazione americana nel dicembre 2020, propone sulla carta un coordinamento transatlantico sulla Cina; ma non è scontato che sia disposta a seguire gli Stati Uniti o a sostenere i costi di una strategia di contenimento. Dal punto di vista di Bruxelles, la gestione del problema Cina andrà affrontata, in tempi meno netti e rapidi di quelli proposti da Washington, in chiave multilaterale e soprattutto attraverso una riforma del WTO. Un anticipo del problema che si aprirà sono state le reazioni negative di Washington (e di esponenti di punta della nuova amministrazione, ancora non insediata) alla firma

dell'accordo Europa-Cina sugli investimenti, sempre nel dicembre scorso. I negoziatori europei hanno tentato di smussare le riserve americane, sostenendo che l'accordo raggiunto con la Cina replica le condizioni di accesso al mercato cinese già ottenute da Donald Trump nel suo deal parziale (Phase One Agreement) con Pechino del gennaio 2020: ciò consentirebbe a Washington e a Bruxelles – questa la tesi ufficiale europea, in parte ripresa dall'articolo di Paul Taylor che pubblichiamo – di coordinare le loro politiche verso la Cina muovendo da un punto di partenza simile.

L'Europa segnala così la sua posizione: il rilancio della partnership occidentale, con Biden, non significa che gli europei siano disposti a rinunciare a quelle che considerano proprie priorità geoeconomiche o a farsi trascinare in una spirale di tensione con Pechino. Nella visione di Parigi o Berlino, gli equilibri sono ormai multipolari, l'Europa deve costruire la propria “sovrànità strategica” e le tensioni con Pechino vanno gestite con un mix di scelte bilaterali e multilaterali. Per Washington, lo schema concettuale è in parte diverso: alleanza delle democrazie sotto la leadership americana e “power competition” con Pechino. Si conferma il problema di fondo: la questione Cina sarà il vero punto critico nei rapporti transatlantici, facendo emergere la delicatezza dei “confini” fra autonomia europea e partnership con gli Stati Uniti.



Qui si inserisce – in questo dibattito sul rapporto fra europeismo e atlantismo, prima ancora che sulla Cina – il fattore nuovo del cambiamento di governo in Italia. Il governo Draghi è nato sulla base di una pace fredda di tutt'altro genere, quella fra le principali forze politiche italiane. Ma se l'Italia riuscirà a impostare in modo convincente il Recovery Plan e a vincere la sfida vaccinale, avrà una voce rilevante in Europa: sia sul futuro dell'eurozona (il dibattito che si sta aprendo riguarda la revisione di regole fiscali che sono state per ora congelate) sia sulle relazioni con gli Stati Uniti.

Va sempre tenuto conto che l'Italia fa parte, nei suoi settori più dinamici, dello spazio

economico germanico; e rientra, per la sua proiezione nel Mediterraneo, nello spazio strategico americano. Combinare europeismo e atlantismo, quindi, è sempre stato rispondente agli interessi nazionali. Nel suo primo discorso al Senato della Repubblica, Mario Draghi ha collocato nettamente l'Italia su questa linea, escludendo che la maggioranza attuale possa riflettere tentazioni euroscettiche o posizioni ambigue nei confronti di Cina e Russia.

Per Draghi, l'Unione Europea dovrà completare l'Unione monetaria con una capacità fiscale, fino a un bilancio comune. È una posizione che lo vede vicino alle riforme proposte da Emmanuel Macron, mentre Angela Merkel sta uscendo di scena. Dal punto di vista del nuovo presidente del Consiglio italiano, la "sovranità economica" europea non conduce però necessariamente a una visione francese dell'autonomia dagli Stati Uniti: l'Europa di Draghi sarà più integrata, dovrà anche sviluppare le proprie capacità di difesa, ma dovrà restare atlantica. In sostanza, nel dibattito europeo sulla cosiddetta "autonomia strategica", l'Italia appare più vicina alle posizioni di Berlino (rafforzare la difesa europea significa rafforzare il pilastro europeo della NATO, ha in sostanza detto Draghi al Consiglio europeo del 26 febbraio) e cercherà di funzionare da cerniera fra i due lati dell'Atlantico. I rapporti stretti del presidente del Consiglio con la Casa Bianca e il nuovo gabinetto americano lo aiuteranno a collocarsi in questa posizione.

Almeno in teoria – vedremo poi i fatti – Draghi tenterà di combinare, nell'azione di governo dell'Italia, le preoccupazioni economiche europee per il mercato cinese e la consapevolezza delle preoccupazioni di sicurezza americane. E tenterà di utilizzare il G20, che l'Italia presiede nel 2021, per affrontare le questioni globali che interessano sia la Cina che gli Stati Uniti. Nella sua visione, il coordinamento fra le democrazie occidentali deve servire essenzialmente a questo; a rendere efficiente quello che oggi efficiente non è, la capacità di governo dei rischi globali.

Roberto Menotti

Marta Dassù