

La visita di Anthony Blinken e Janet Yellen a Pechino: prove di dialogo fra Stati Uniti e Cina?

Con l'insediamento dell'amministrazione Biden, i rapporti fra Stati Uniti e Cina si sono evoluti in maniera complessa, fra fiammate di tensione e tentativi non sempre riusciti di rilanciare un dialogo che potrebbe portare benefici a entrambe le parti. Fra la tarda primavera e l'inizio dell'estate 2023, questi tentativi di dialogo sembrano avere sperimentato una nuova accelerazione dapprima con la visita del segretario di Stato, Anthony Blinken, poi con quella del segretario al Tesoro, Janet Yellen. Il livello degli interlocutori è indice dell'importanza che la Casa Bianca attribuisce a questi colloqui. Il 2023 è considerato un buon anno per cercare di rilanciare il rapporto fra Washington e Pechino. Né in Cina, né negli Stati Uniti sono previsti appuntamenti politici importanti e già alla fine del 2022, il comunicato stampa diffuso dalla Casa Bianca dopo l'incontro fra i presidenti Biden e Xi Jinping, a margine del G20 di Bali, indicava la volontà di tenere aperti canali di comunicazione per gestire in maniera responsabile la loro competizione e impedire che viri in conflitto, oltre che per affrontare insieme le sfide transnazionali «come il cambiamento climatico, la stabilità macroeconomica globale, compresa la riduzione del debito, la sicurezza sanitaria e la sicurezza alimentare globale – perché questo è ciò che si aspetta la comunità internazionale»¹. Anche se l'incidente del pallone-spia cinese che ha sorvolato il territorio statunitense fra la fine di gennaio e gli inizi di febbraio 2023 prima di essere abbattuto al largo della costa atlantica ha portato a un ennesimo raffreddamento di rapporti, in una prospettiva di più lungo periodo esso non si è tradotto in una rottura del dialogo. Al contrario, alla fine di maggio, l'incontro del Consigliere per la Sicurezza Nazionale, Jake Sullivan, con il Direttore dell'Ufficio della Commissione Centrale per gli Affari Esteri del Partito Comunista cinese, Wang Yi², spiana di fatto la strada ai colloqui dei mesi successivi.

I risultati concreti dei dialoghi sono circondati da un comprensibile riserbo. A livello pubblico, tuttavia, le parti hanno espresso ottimismo, con il segretario Blinken che ha parlato di «progressi» e di volontà condivisa di agire per una stabilizzazione delle relazioni fra i due Paesi (Atwood, McCarthy e Hansler, 2023). La questione più delicata rimane quella della comunicazione fra i vertici militari delle due Nazioni, comunicazione che rimane congelata dopo il rifiuto del ministro della Difesa cinese, Li Shangfu, di incontrare formalmente il segretario alla Difesa, Lloyd Austin, in occasione dello Shangri-La Dialogue, a Singapore, agli inizi di giugno (Bertrand e Hansler, 2023). A parte questo, nei colloqui sono stati trattati tutti i principali temi sul tappeto: fra gli altri, gli sviluppi della crisi in Ucraina, la questione nordcoreana e le rivendicazioni cinesi su Taiwan e nel Mar Cinese meridionale e orientale, oltre ai contenziosi che dividono Pechino e Washington in materia di commercio. Su tutti questi punti, le divergenze sono numerose e lo stallo del dialogo fra i vertici militari non aiuta per una loro possibile risoluzione. D'altra parte, anche le autorità cinesi hanno ammesso il carattere costruttivo dei colloqui e hanno manifestato apprezzamento per le parole di Blinken secondo cui gli Stati Uniti non starebbero «cercando di contenere economicamente la Cina» poiché il successo economico cinese andrebbe anche a vantaggio di Washington.

¹ *Readout of President Joe Biden's Meeting with President Xi Jinping of the People's Republic of China*, 14 novembre 2022. Testo disponibile al sito: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/14/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china> (accesso: 18 luglio 2023).

² *Readout of National Security Advisor Jake Sullivan's Meeting with Chinese Communist Party Politburo Member and Director of the Office of the Foreign Affairs Commission Wang Yi*, 11 maggio 2023. Testo disponibile al sito: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/11/readout-of-national-security-advisor-jake-sullivans-meeting-with-chinese-communist-party-politburo-member-and-director-of-the-office-of-the-foreign-affairs-commission-wang-yi> (accesso: 18 luglio 2023).

L'impegno assunto da Pechino di non sostenere lo sforzo militare russo in Ucraina (Godfrey, 2023) è un altro segnale importante, soprattutto alla luce delle critiche che l'amministrazione USA ha mosso, in passato, all'ambiguità della posizione cinese. Anche riguardo a una possibile mediazione cinese nel conflitto, dopo le critiche mosse alle prime iniziative, l'atteggiamento dell'amministrazione si sarebbe in parte ammorbidito, giungendo a prefigurare eventuali possibilità di collaborazione (Ignatius, 2023).

Molti osservatori hanno messo in luce la necessità di giungere a una *détente* sino-americana, rimarcando come i rapporti fra i due Paesi abbiano raggiunto il punto più basso da quando, all'inizio degli anni Settanta, hanno avviato formali relazioni diplomatiche (per es., Kennedy e Jisi, 2023). Già negli scorsi mesi, in effetti, si sono avuti vari tentativi di avviare un dialogo credibile, da ultimo con il citato *summit* Biden-Xi Jinping del novembre 2022. Sinora, gli esiti sono stati deludenti. D'altro canto, appianare – anche se solo in parte – i contenziosi esistenti sarebbe nell'interesse tanto di Washington che di Pechino. Per il presidente Biden, migliori rapporti con Pechino potrebbero aiutare in vista delle elezioni del 2024. Dal cantosuo, la leadership cinese deve affrontare sfide sempre più impegnative, fra cui il rallentamento dell'economia, l'aumento della disoccupazione giovanile, la crescente diffidenza della comunità internazionale verso la sua politica economica e tensioni con praticamente tutte le economie sviluppate. Su questo sfondo, il rilancio del dialogo con gli Stati Uniti potrebbe ridare fiato al Paese e aiutarlo ad affrontare le sue difficoltà economiche. È soprattutto su questo aspetto che è ruotata la visita del segretario Yellen. In più occasioni, il segretario al Tesoro ha rimarcato la volontà di Washington di non cercare un *decoupling* delle due economie, *decoupling* che – nelle sue parole – sarebbe “disastroso per entrambi i Paesi e destabilizzante per il mondo”, oltre che “virtualmente impossibile da realizzare” (Hansler, Gan e Liu, 2023). Secondo il copione sperimentato anche in occasione della visita del segretario Blinken, le parti hanno sottolineato la natura diretta, concreta e produttiva dei colloqui, sottolineandone il carattere schietto (“candid”), ma anche rilevando (seppure implicitamente) il permanere di divergenze significative e che gli incontri di queste settimane sono solo il primo passo di un lungo percorso che difficilmente porteranno, nel breve periodo, a risultati concreti.

Cautela e pragmatismo sembrano quindi essere – per entrambe le parti – i tratti di fondo di questa fase. Significativamente, nella conferenza stampa dell'8 luglio, il segretario Yellen ha notato come “il Presidente Biden e io non vediamo le relazioni fra Stati Uniti e Cina nella prospettiva di uno scontro fra grandi potenze. Crediamo che il mondo sia abbastanza grande perché entrambi i nostri Paesi possano prosperare. Entrambe le Nazioni hanno l'obbligo di gestire responsabilmente questa relazione: trovare un modo per vivere insieme e condividere la prosperità globale”³. Di contro, gli ostacoli a una possibile distensione rimangono molti. Nonostante lo sforzo fatto dall'amministrazione Biden per evidenziare la differenza fra *decoupling* e *derisking*, la distinzione rimane scivolosa. Le misure prese da entrambi i Paesi nel settore dei semiconduttori e delle materie prime necessarie alla loro produzione (come le recenti restrizioni poste da Pechino sull'esportazione di gallio e germanio – Liang e Sherman, 2023; Lu e Iyengar, 2023; Harper, 2023) rappresentano un punto di tensione importante. Altrettanto importanti sono le rivendicazioni che Pechino continua a muovere nei riguardi di Taiwan. Dall'estate 2022, il grado di militarizzazione del confronto è cresciuto in modo significativo, alimentato, fra altro, dall'aumento delle esercitazioni condotte della due parti, dalle ripetute invasioni cinesi dello spazio di sorveglianza aerea di Taiwan e dalla decisione del governo di Taipei di portare a un anno la durata del servizio militare a partire dal 1° gennaio 2024, a fronte dei quattro mesi attuali (Shen, 2022; Hawkins, 2023). Nonostante gli appelli, le prospettive per una *de-escalation* appaiono limitate. Tuttavia, anche in questo campo, negli scorsi mesi, si sono registrati segni di miglioramento nelle relazioni bilaterali, non ultima la

³ *Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen at Press Conference in Beijing, the People's Republic of China*, 8 luglio 2023. Testo disponibile al sito: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1603> (accesso: 18 luglio 2023).

visita in Cina dell'ex presidente Ma Ying-jeou, nel marzo 2023, la prima di un leader taiwanese dal 1949 (Davidson, 2023).

Conclusioni

Anche se la portata dei colloqui fra autorità cinesi e statunitensi non va sopravvalutata, lo scenario dei rapporti fra Washington e Pechino non è immobile come potrebbe apparire. Già il fatto che, nonostante le tensioni e le divergenze esistenti, un canale di dialogo ad alto livello rimanga aperto è un dato significativo. A un livello inferiore, inoltre, altre iniziative sono attive, soprattutto su piano della “track two diplomacy”. Infine, nonostante i molti contenziosi aperti, l’interscambio fra Cina e Stati Uniti fra il 2020 e il 2022 ha continuato a crescere, con l’export che ha raggiunto 153,8 miliardi di dollari (+1,6% rispetto al 2021) e l’import 536,8 miliardi di dollari (+6,3% rispetto al 2021)⁴. Anche se il 2023 sembra essere iniziato in controtendenza, il mercato statunitense rimane centrale per l’export cinese, così come centrali rimangono le importazioni di Pechino in settori importanti come quelli legati al comparto hi-tech (Cheng, 2023; Palmer, 2023). In questo momento, complice una ripresa post-pandemica cinese più lenta del previsto, Washington sembra trovarsi in una posizione di maggiore forza: un fatto che potrebbe spingere i “falchi” dell’amministrazione a proseguire sulla strada delle restrizioni all’esportazione, per esempio, introducendo misure sull’export di chip per le applicazioni della *artificial intelligence* (Fitch, Hayashi e McKinnon, 2023; Taplin, 2023). L’effetto di una simile decisione potrebbe essere un nuovo deterioramento delle relazioni, dalle ricadute difficili da prevedere. Esclusa l’ipotesi di un confronto armato diretto, il problema principale resta l’integrazione dei due sistemi economici e il peso che Stati Uniti e Cina hanno nel sistema globale degli scambi. Due aspetti che la visita del segretario al Tesoro ha sottolineato e che stanno al fondo della visione che Yellen ha presentato di “un’economia globale dinamica e sana, aperta, libera ed equa, non frammentata o che costringa i Paesi a schierarsi” (Lynch, 2023).

⁴ <https://www.bis.doc.gov/index.php/country-papers/3268-2022-statistical-analysis-of-u-s-trade-with-china/file> (accesso: 18 luglio 2023). Per un commento su questi dati cfr. Liu, 2023.

Bibliografia

- Atwood K., McCarthy S. e Hansler J. (2023). Blinken touts 'progress' made in highly-anticipated Beijing meetings. *CNN*, 19 giugno. Testo disponibile al sito: <https://edition.cnn.com/2023/06/18/china/blinker-china-visit-wang-yi-meeting-intl-hnk/index.html> (accesso: 18 luglio 2023).
- Bertrand N. e Hansler J. (2023). China rejects US proposal for defense chiefs to meet in Singapore this week. *CNN*, 31 maggio. Testo disponibile al sito: <https://edition.cnn.com/2023/05/29/asia/china-rejects-us-defense-chief-meet-in-singapore-intl-hnk/index.html> (accesso: 18 luglio 2023).
- Cheng E. (2023). China can't rely on Southeast Asian exports to offset a U.S. slowdown. *CNBC*, 9 giugno. Testo disponibile al sito: <https://www.cnbc.com/2023/06/09/china-cant-rely-on-southeast-asian-exports-to-offset-a-us-slowdown.html> (accesso: 18 luglio 2023).
- Davidson H. (2023). Taiwan caught between superpowers as rival leaders visit China and US. *The Guardian*, 28 marzo. Testo disponibile al sito: <https://www.theguardian.com/world/2023/mar/28/taiwan-leaders-visit-china-us-ma-ying-jeou-tsai-ing-wen> (accesso: 18 luglio 2023).
- Fitch A., Hayashi Y. e McKinnon J.D. (2023). U.S. Considers New Curbs on AI Chip Exports to China. *The Wall Street Journal*, 27 giugno. Testo disponibile al sito: https://www.wsj.com/articles/u-s-considers-new-curbs-on-ai-chip-exports-to-china-56b17feb?mod=article_inline (accesso: 18 luglio 2023).
- Godfrey P. (2023). Antony Blinken says Xi Jinping assured China will not arm Russia in Ukraine. *United Press International*, 19 giugno. Testo disponibile al sito: https://www.upi.com/Top_News/World-News/2023/06/19/China-Relations-Blinken-Meets-With-President-Xi/3631687162871/ (accesso: 18 luglio 2023).
- Hansler J., Gan N. e Liu. J. (2023). The world is big enough for US and China, Yellen says as she concludes Beijing trip. *CNN*, 10 luglio. Testo disponibile al sito: <https://edition.cnn.com/2023/07/08/economy/us-china-yellen-visit-presser-intl-hnk/index.html> (accesso: 18 luglio 2023).
- Harper G.D.J. (2023). China's gallium and germanium controls: what they mean and what could happen next. *The Conversation*, 7 luglio. Testo disponibile al sito: <https://theconversation.com/chinas-gallium-and-germanium-controls-what-they-mean-and-what-could-happen-next-209156> (accesso: 18 luglio 2023).
- Hawkins A. (2023). 'Ukrainian strategy has become a model': Taiwanese beef up military to face China threat. *The Guardian*, 9 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.theguardian.com/world/2023/jul/09/ukrainian-strategy-has-become-a-model-taiwanese-beef-up-military-to-face-china-threat> (accesso: 18 luglio 2023).
- Ignatius D. (2023). The U.S. warms to a role for China in resolving the Ukraine war. *The Washington Post*, 3 maggio. Testo disponibile al sito: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/05/03/antony-blinken-ukraine-war-china-xi-mediation> (accesso: 18 luglio 2023).
- Kennedy S. e Jisi W. (2023). America and China Need to Talk. *Foreign Affairs*, 6 aprile. Testo disponibile al sito: <https://www.foreignaffairs.com/china/america-and-china-dialogue-need-lack-risk-conflict> (accesso: 18 luglio 2023).
- Liang A. e Sherman N. (2023). China curbs exports of key computer chip materials. *BBC*, 4 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.bbc.com/news/business-66093114> (accesso: 18 luglio 2023).

- Liu J. (2023). US-China trade defies talk of decoupling to hit record high in 2022. *CNN*, 8 febbraio. Testo disponibile al sito: <https://edition.cnn.com/2023/02/08/economy/us-china-trade-record-hnk-intl/index.html> (accesso: 18 luglio 2023).
- Lu C. e Iyengar R. (2023). China Fires a Fresh Salvo in the Chip War. *Foreign Policy*, 6 luglio. Testo disponibile al sito: <https://foreignpolicy.com/2023/07/06/china-tech-us-metal-export-yellen-gallium-germanium> (accesso: 18 luglio 2023).
- Lynch D.J. (2023). Yellen hails modest gains in economic talks with Chinese leaders. *The Washington Post*, 9 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.washingtonpost.com/business/2023/07/08/china-janet-yellen-economy-trade> (accesso: 18 luglio 2023).
- Palmer D. (2023). China's plunging share of U.S. imports. *Politico*, 12 giugno. Testo disponibile al sito: <https://www.politico.com/newsletters/weekly-trade/2023/06/12/chinas-plunging-share-of-u-s-imports-00101466> (accesso: 18 luglio 2023).
- Shen T. (2022). Taiwan extends compulsory military service amid mounting tensions with China. *The Guardian*, 27 dicembre. Testo disponibile al sito: <https://www.theguardian.com/world/2022/dec/27/taiwan-extends-compulsory-military-service-amid-mounting-tensions-with-china> (accesso: 18 luglio 2023).
- Taplin N. (2023). Despite Yellen, U.S.-China Decoupling Has Momentum of Its Own. *The Wall Street Journal*, 10 luglio. Testo disponibile al sito: https://www.wsj.com/articles/despite-yellen-u-s-china-decoupling-has-momentum-of-its-own-9389d6d?mod=WTRN_pos2&cx_testId=3&cx_testVariant=cx_163&cx_artPos=1#cxrecs_s (accesso: 18 luglio 2023).