Quale ruolo per il G2?

di Benedetta Voltolini

Mentre si discute di allargamento del G8 e dei suoi rapporti con il G20, vari analisti teorizzano la necessità di dare sempre più spazio alla cooperazione strategica tra Cina e Stati Uniti nell'ambito di un G2 che sia in grado di orientare il sistema internazionale. È una proposta che appare antitetica rispetto agli attuali tentativi di consolidare raggruppamenti, come appunto il G20 o formati “a geometria variabile”, ma più ampi del G8, che garantiscano contemporaneamente efficacia e rappresentatività. Va detto, tuttavia, che i sostenitori del G2, pur collocandolo al vertice del sistema della governance globale, tendono per lo più a concepirlo come complementare, anziché come sostitutivo, ad altri gruppi ed istituzioni multilaterali.

Il ruolo di impulso del G2

In un articolo apparso su nel luglio/agosto 2008, Fred Bergsten, direttore del Peterson Institute for International Economics, ha sostenuto che solo una solida partnership tra Cina e Stati Uniti può consentire di fronteggiare efficacemente le sfide mondiali. Essa darebbe, secondo Bergsten, nuovo impulso all'integrazione di Pechino nel sistema internazionale. La Cina mostra infatti una certa riluttanza a partecipare attivamente alle istituzioni internazionali create dall'Occidente, mentre potrebbe avere un atteggiamento più costruttivo qualora le fosse permesso di contribuire, sin dall'inizio e su un piede di parità, alla creazione di nuove strutture di governance globale sulla base di un accordo con Washington. Per Bergsten una più stretta e sistematica concertazione sino-americana potrebbe offrire molti vantaggi: non solo aiuterebbe a prevenire, o quanto meno a gestire in modo più efficace, le dispute bilaterali, ma genererebbe un clima di fiducia di cui beneficerebbe l'intero sistema internazionale.

Già la precedente amministrazione americana aveva dato avvio nel 2006 allo Strategic Economic Dialogue (Sed) con la Cina, una cornice al cui interno Cina e Stati Uniti cercavano di risolvere le questioni di interesse comune in campo economico. Che sono molte, a partire dallo squilibrio delle bilance dei pagamenti: al surplus di quella cinese fa da contrappunto l'enorme deficit di quella americana (anche se ora in calo per via della crisi). La Cina ha finanziato in larga misura il consumismo americano e le politiche di spesa pubblica di Washington e ora la crisi preoccupa Pechino anche per le ripercussioni che un'eventuale svalutazione del dollaro avrebbe sulle sue riserve, gran parte delle quali sono in dollari. Gli Usa, dal canto loro, sono interessati a tranquillizzare il partner asiatico circa la stabilità della propria moneta. Questa situazione spinge verso una cooperazione rafforzata tra i due paesi in vista di soluzioni e compromessi che permettano di tutelare gli interessi di entrambi.

Il rischio di nuove dispute su economia, ambiente e labour standards

Nonostante la cooperazione strategica tra Cina e Stati Uniti appaia dunque come un elemento imprescindibile per una più efficace governance globale, non mancano gli ostacoli. Il primo è la mancanza di fiducia reciproca tra i due governi, che sono abituati a considerarsi più come avversari che come partner. Recentemente si sono registrati sviluppi promettenti, inclusa una serie di importanti incontri bilaterali, tra cui le visite a Pechino di Timothy Geithner e di Hillary Clinton e l'incontro tra Obama e il presidente cinese Hu Jintao a margine del G20 di Londra. In generale, l'amministrazione Obama appare seriamente impegnata a estendere il dialogo strategico anche alle

questioni politiche. Si tratta indubbiamente di un passo in avanti rispetto all'impostazione di Bush. Per creare un G2 in grado di gestire la governance globale, però, serve un tessuto di relazioni e un clima di fiducia reciproca che si può costruire solo col tempo.

Inoltre, l'eventuale adozione di nuove misure protezionistiche da parte di Washington per salvaguardare l'economia statunitense dall'impatto della crisi – un'eventualità tutt'altro che remota – potrebbe creare serie tensioni con la Cina. Contrasti in ambito commerciale e monetario sono già emersi più volte. Uno dei più rilevanti riguarda il tasso di cambio dello yuan cinese, considerato da molti in America troppo basso e fonte di squilibri nel commercio internazionale. Gli americani chiedono ormai da diverso tempo che i cinesi rivalutino la loro moneta, ma hanno finora incontrato forti resistenze. Allo stesso tempo, come si è detto, i cinesi sono preoccupati per la stabilità del dollaro, visto che gran parte delle loro riserve sono in valuta americana. Le questioni commerciali e monetarie rischiano, quindi, di dar adito a nuove dispute tra Pechino e Washington, complicando i progetti di graduale affermazione del G2.

Stati Uniti e Cina hanno posizioni diverse anche su ambiente e labour standards. La nuova politica di contrasto al riscaldamento globale perseguita da Obama implica il coinvolgimento cinese, tanto che Todd Stern, inviato americano per il cambiamento climatico, ha già intavolato un dialogo con Pechino per raggiungere un accordo sul tema delle emissioni. Ma l'esito delle trattative è molto incerto e la Cina rimane riluttante a introdurre misure a tutela dell'ambiente per timore che limitino la sua crescita economica. Pechino continua a rivendicare il diritto allo sviluppo economico alle stesse condizioni di cui hanno beneficiato in passato i paesi occidentali nella fase di industrializzazione. La posizione cinese è rigida anche in tema di labour standards. Nonostante le pressioni esercitate da diversi paesi europei e dagli Stati Uniti affinché la Cina si adegui ai parametri internazionali in questa materia, Pechino non sembra intenzionata a fare concessioni.

Le irrisolte questioni geostrategiche

A livello geopolitico e strategico, inoltre, Pechino e Washington sono divisi innanzitutto sulla questione di Taiwan: la Cina ha come obiettivo la riunificazione, mentre gli Stati Uniti sono impegnati a garantire la difesa dell'isola dai tentativi di annessione manu militari. La stessa Corea del Nord potrebbe rappresentare un elemento di rottura tra cinesi ed americani qualora questi ultimi chiedessero a Pechino di adottare una linea più dura contro il regime di Pyongyang per bloccare il programma nucleare. Infine, la stretta alleanza tra Giappone e America, che Hillary Clinton ha ribadito essere la pietra miliare della politica americana in Asia, può rappresentare un ostacolo non trascurabile all'approfondimento della cooperazione con la Cina, specie se nella regione dell'Asia-Pacifico le tensioni dovessero crescere e Washington scegliesse di rispondervi rinsaldando i legami con Tokyo.

Restano dunque numerosi ostacoli di natura economica, strategica e politica all'affermazione del G2. A prevalere è piuttosto la tendenza a un incremento del numero degli attori coinvolti nella gestione dell'agenda della governance globale. Problemi come il cambiamento climatico, la liberalizzazione commerciale, la riforma del sistema finanziario internazionale e la proliferazione nucleare richiedono la partecipazione attiva di molti altri attori chiave, a partire dall'Europa. È probabile quindi che il dialogo strategico Usa-Cina continui a concentrarsi prevalentemente sui problemi bilaterali. Resta il fatto che questi ultimi sono divenuti così importanti per gli assetti globali che un'intesa solida e ad ampio spettro tra Pechino e Washington, sancita in vertici al più alto livello, contribuirebbe notevolmente, se scevra di intenti discriminatori verso altri, alla stabilità del sistema dei rapporti internazionali.

Benedetta Voltolini, laureata all'Università di Trento in Studi Europei e Internazionali, è collaboratrice dell'Istituto Affari Internazionali.