

XVI legislatura

Il G8: un forum di *governance* mondiale?

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 93
Maggio 2008

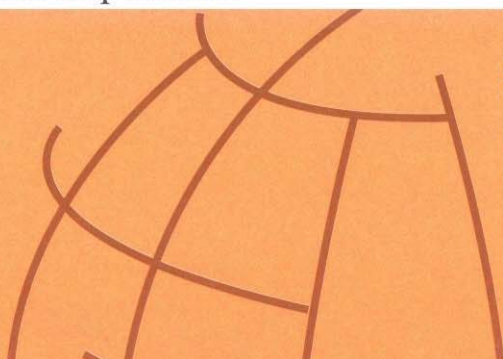


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XVI legislatura

Il G8: un forum di *governance* mondiale?

*A cura di Federico Niglia e Nicoletta Pirozzi,
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

n. 93

Maggio 2008

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

Il G8: un forum di *governance* mondiale?

di Federico Niglia e Nicoletta Pirozzi*

Nel 2009 la presidenza a rotazione del Gruppo degli Otto, o G8, spetterà all'Italia. Sarà un impegno cruciale per la nostra diplomazia che avrà il compito di coordinare e promuovere una complessa e articolata agenda di iniziative internazionali. In gioco sono il ruolo e l'immagine internazionale dell'Italia.

Attraverso una serie di riunioni annuali, incluso un vertice dei capi di stato e di governo, il G8 cerca di mettere a punto strategie efficaci per affrontare le questioni più rilevanti e urgenti per la stabilità del sistema internazionale. Il paese che detiene la presidenza può svolgere – e in effetti di solito svolge – un ruolo determinante nella definizione dei temi da inserire in agenda e delle priorità di azione, nonché nell'identificazione di nuovi obiettivi e settori di intervento. Di qui la necessità che si sviluppi in Italia, in vista del turno di presidenza del prossimo anno, un dibattito il più possibile ampio e approfondito sui compiti e le priorità del G8 e, più in generale, sul suo ruolo nella *governance* mondiale e sulle misure di riforme necessarie per rafforzarlo.

È oggi diffusa la percezione che le principali istituzioni multilaterali siano sempre meno capaci di far fronte ai crescenti squilibri globali a causa dell'estrema varietà degli interessi che rappresentano e dei macchinosi processi decisionali che le caratterizzano. Ciò spinge molti a guardare al G8, un forum informale caratterizzato da una *membership* ristretta e dall'assenza di strutture burocratiche, come ad un modello complementare, se non alternativo, di *governance* globale.

Nel corso della sua storia poco più che trentennale, il G8 (prima G7) si è gradualmente trasformato da una riunione ristretta per discutere prevalentemente di questioni economiche in un forum con aspirazioni di *leadership* su quasi tutti i principali dossier dell'agenda politica mondiale.

La tendenza ad ampliare sempre più l'ambito di intervento del G8 si è affermata tra gli anni Ottanta e Novanta, per poi rafforzarsi ulteriormente a cavallo del nuovo millennio. Temi in precedenza esclusi dalle discussioni del vertice, come l'ambiente, l'energia, lo sviluppo dell'Africa sono stati trattati parallelamente e anzi spesso con un senso di maggiore urgenza rispetto alle più tradizionali questioni di dialogo politico e coordinamento macroeconomico (in particolare delle politiche valutarie). L'agenda degli ultimi vertici ha fatto registrare una certa continuità in questo senso. Il G8, in sostanza, aspira a proporsi come fulcro e motore di un più efficiente sistema di *governance* globale.

L'ambizione del G8 ad esercitare un ruolo di *leadership* globale – per certi aspetti parallelo, per altri complementare a quello dello stesso Consiglio di sicurezza dell'Onu – si scontra però con alcuni problemi strutturali.

Il primo e il più sentito è quello della legittimità. Il G8 è un club di democrazie economicamente sviluppate tra loro alleate – con l'aggiunta della Russia, la cui inclusione fu motivata da ragioni geopolitiche più che di affinità politica – che discute questioni, lancia iniziative e prende decisioni che interessano aree e regioni geografiche dell'intero pianeta. Nel corso del tempo il forum ha compiuto più di uno sforzo per coinvolgere nei suoi lavori gruppi di altri paesi, in veste di interlocutori politici, partner in iniziative specifiche, o beneficiari di azioni di sostegno e assistenza. Negli ultimi

* Federico Niglia è assegnista di ricerca in storia contemporanea presso l'università Luiss Guido Carli di Roma e consulente di ricerca presso lo Iai. Nicoletta Pirozzi è ricercatrice presso lo Iai e *research fellow* dello *European Foreign and Security Policy Studies Programme*.

anni, in particolare, il G8 ha intrapreso un dialogo strutturato con i maggiori paesi emergenti.

Molti ritengono tuttavia che l'attuale assetto del G8 sia inadeguato a garantirne la legittimità. È un fatto che la sua leadership è tutt'altro che universalmente riconosciuta e accettata, specie in aree del mondo che non vi sono rappresentate o lo sono in maniera palesemente insufficiente – America latina, Africa, Asia. Inoltre, è opinione diffusa che la realizzazione degli obiettivi, spesso ambiziosi, che il G8 si prefigge trova un grosso ostacolo nella sua configurazione ancora troppo chiusa ed elitaria.

L'esigenza di una riforma che affronti questi nodi principali – legittimità ed efficacia – è dunque largamente sentita, sia nel mondo industrializzato che nei paesi emergenti. Non mancano peraltro critiche più di fondo al ruolo del G8: gruppi e movimenti continuano a contestare quella che vedono come un'inaccettabile pretesa di dettare soluzioni precostituite a problemi che riguardano tutta la comunità internazionale.

Non stupisce pertanto che sul tavolo ci sia un'ampia gamma di proposte riguardanti il futuro del G8: dalla sua abolizione pura e semplice al suo allargamento a venti paesi e/o all'inclusione di importanti istituzioni multilaterali.

Se, come si è scelto di fare in questo studio, ci si pone nell'ottica di valorizzare il ruolo del G8 nel più ampio contesto del sistema di *governance* mondiale, la strada più percorribile sembra al momento la creazione di un partenariato permanente tra i membri del G8 – Canada, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Italia, Russia e Stati Uniti – e i maggiori paesi emergenti delle aree che non vi sono rappresentate, segnatamente Brasile, Cina, India, Messico e Sudafrica. Quale forma questo nuovo partenariato possa assumere e se, in generale, ciò sia sufficiente ad assicurare al G8 maggiore legittimità e efficacia resta ovviamente materia di dibattito.

Durante il suo turno di presidenza l'Italia dovrà necessariamente concentrarsi sull'agenda concreta del G8, ma è opportuno che lo faccia guardando al contempo alle prospettive e potenzialità di più lungo termine del G8 e senza perdere di vista che il sistema di rapporti internazionali è in profonda trasformazione e richiede pertanto un ripensamento complessivo degli strumenti e delle istituzioni per la *governance* globale.

Indice

Introduzione

1. Origine ed evoluzione del G8
2. Agenda e performance del G8
3. La rappresentatività del G8
4. I nodi della riforma: efficacia e legittimità del G8
5. L'Italia e il G8

Indice dei box

1. Breve cronistoria del G8
2. Composizione, strutture e funzionamento del G8
3. Evoluzione dell'agenda del G8
4. Principali proposte di riforma del G8
5. I vertici del G8 in Italia
6. Il G8 e le sue emanazioni

Il G8: un forum di *governance* mondiale?

d Federico Niglia e Nicoletta Pirozzi

Introduzione

Il presente studio esamina il ruolo del G8 nell'attuale contesto internazionale, con l'obiettivo di agevolare la comprensione del contributo che da esso può venire alla soluzione dei principali problemi globali.

Nella prima parte viene offerta una breve ricostruzione storica, dalla nascita del vertice nel 1975 agli ultimi sviluppi. Si procede poi all'analisi delle principali tematiche che sono oggi all'attenzione del G8, con riguardo anche alle questioni strutturali. Nell'ultima parte viene affrontato il nodo della riforma del G8, nel tentativo di comprendere in che modo sia possibile accrescerne la rappresentatività e legittimità.

1. Origine ed evoluzione del G8

La diffusa percezione che le istituzioni multilaterali siano sempre meno in grado di correggere i principali squilibri globali fa sì che molti guardino al Gruppo degli Otto o G8 – un forum informale e ristretto, caratterizzato da un processo di consultazione e *decision-making* più snello e rapido di quello che solitamente si svolge nelle altre sedi internazionali – come ad un più efficace modello di *governance* del sistema di relazioni internazionali.

In verità, le preoccupazioni di oggi richiamano, pur nella profonda diversità di situazione, quelle che oltre trent'anni fa animarono gli ideatori del vertice. All'inizio degli anni Settanta si era infatti assistito al progressivo logoramento del sistema di regole alle quali i principali attori internazionali avevano fatto riferimento sin dal dopoguerra, sia in ambito politico, sia soprattutto in ambito economico. Nell'agosto 1971 gli Stati Uniti avevano deciso di porre fine alla convertibilità del dollaro in oro; nel 1973 l'Opec aveva incrementato il prezzo del petrolio in reazione alla guerra dello Yom Kippur tra Egitto ed Israele, ponendo così fine alla lunga stagione in cui i grandi consumatori industrializzati dell'Occidente avevano beneficiato di bassi prezzi dell'energia; in quello stesso anno, infine, i negoziati per l'abbattimento delle barriere commerciali, condotti sotto gli auspici del *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt), erano entrati in una fase di stallo. L'Occidente viveva un periodo di incertezza anche sul versante politico, con lo stesso legame atlantico scosso da forti pulsioni distensive da una parte e perduranti necessità di contenimento dell'Unione Sovietica dall'altra. È in questo contesto che i leader di Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna e Stati Uniti convennero di riunirsi in un vertice informale per discutere dei principali problemi economici e finanziari del momento.

Dopo una serie di incontri preliminari, il vertice si tenne al castello di Rambouillet, in Francia, dal 15 al 17 novembre 1975 e vide la partecipazione, oltre che degli iniziali promotori, di Canada e Italia. Di qui il nome originario di Gruppo dei Sette o G7. Canada e Italia non potevano vantare il prestigio e l'influenza internazionale degli altri cinque paesi, ma in entrambi i casi a pesare furono considerazioni di ordine politico. In particolare, sulla decisione di inserire l'Italia nel club influì la volontà di tutelare l'orientamento atlantico del paese in un momento in cui gruppi e formazioni dell'area comunista, in primo luogo il Pci, stavano vivendo una stagione di forte consenso e mobilitazione. In quegli anni, d'altronde, l'Italia fece dell'inclusione nel

nuovo raggruppamento a cui partecipavano le maggiori potenze occidentali uno degli obiettivi centrali del suo impegno diplomatico.

Il primo vertice G7 adottò importanti decisioni per la stabilizzazione dell'economia mondiale, ma il dato che oggi appare più significativo fu la decisione di continuare con la formula degli incontri informali al massimo livello. Fino ad oggi si sono avuti trentadue vertici annuali. Oggi il vertice del G8 è uno degli appuntamenti centrali dell'agenda diplomatica internazionale.

L'oggetto principale dei primi vertici erano la cooperazione economico-commerciale e il coordinamento delle politiche valutarie. In seguito, temi di natura politica, di sicurezza, ambiente, energia e sviluppo sono progressivamente entrati a far parte delle attività del G8. Al dibattito su questi temi si è inoltre accompagnato quello relativo alla composizione del gruppo, un problema che è venuto crescendo di importanza¹.

Sin dai primi anni sono state avanzate diverse proposte di estensione della *membership* ad altri paesi: il Belgio e l'Olanda nella seconda metà degli anni Settanta, l'Australia negli anni Ottanta, la Spagna nel 1992 e l'Indonesia nel 1993. Ad oggi però l'unico allargamento ha riguardato la Russia. L'inclusione di Mosca, realizzata gradualmente tra il 1992 e il 1998, rispose tuttavia a una logica particolare: non fu motivata tanto dall'opportunità di accogliere un partner in grado di contribuire alla soluzione dei problemi di instabilità che affliggevano il sistema economico internazionale – proprio la Russia viveva anzi in quel periodo una forte crisi economica – quanto dal calcolo che il coinvolgimento della Russia ne avrebbe favorito lo sviluppo economico, rafforzato le istanze di riforma in senso democratico e liberale, e al contempo consentito la partecipazione del G8 alla gestione degli squilibri geopolitici nell'ex area sovietica. La *partnership* tra Russia e G8 prese avvio nel 1992 attraverso il cosiddetto *Political 8* (P8) o più colloquialmente il G7+1, fu consolidata dalla partecipazione russa al G7 di Napoli nel 1994, e definitivamente istituzionalizzata a Birmingham (Gran Bretagna) nel 1998 con la sostituzione formale del G7 con il G8.

Il G7 è in ogni caso sopravvissuto a livello di ministri delle finanze e governatori delle banche centrali per la trattazione delle questioni economiche e valutarie internazionali che vengono per l'appunto affrontate senza la partecipazione di Mosca.

In questo modo, il G8 ha assunto una connotazione più politica e meno 'tecnica': non più semplicemente un incontro tra i paesi maggiormente industrializzati per discutere di economia e cambi valutarî, ma un forum con aspirazioni di leadership mondiale. Agli interessi iniziali per i problemi di stabilità finanziaria e coordinamento macroeconomico se ne sono affiancati altri, scaturiti dall'ambizione di fornire una risposta ai principali problemi che di volta in volta affliggono la comunità internazionale.

¹ Secondo la classificazione proposta da John Kirton, uno dei massimi esperti delle attività del G8, sono dieci gli ambiti principali in cui è venuta svolgendosi l'attività del forum: 1) *membership*; 2) coinvolgimento di paesi esterni al gruppo; 3) collegamento con le istituzioni internazionali; 4) previsione di negoziati paralleli a livello di ministri; 5) istituzionalizzazione; 6) coinvolgimento del potere legislativo nel processo decisionale; 7) partecipazione della società civile; 8) formazione e articolazione del dissenso; 9) copertura mediatica; 10) esposizione personale dei leader (J. Kirton, *G8: An Economic Forum of the Enlarged Western Alliance? The Record from Rambouillet 1975 through Heiligendamm 2007 to Canada 2010*, luglio 2007, <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2007/kirton-schlosshofen-070724.pdf>).

Box 1 – Breve cronistoria del G8

1975, Rambouillet (Fr): si tiene il primo vertice informale tra Canada, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Italia e Stati Uniti

1977, Londra (Gb): partecipa ai lavori per la prima volta anche un rappresentante della Comunità economica europea (Cee)

1985, Bonn (Ger): partecipano ai lavori anche rappresentanti di 15 paesi emergenti

1994, Napoli (It): la Russia associata al vertice

1998, Birmingham (Gb): il vertice cambia denominazione da G7 a G8, ma riunioni senza la Russia continuano a svolgersi su questioni finanziarie, economiche e commerciali

2005, Gleneagles (Gb): i governi del G8 tengono un vertice sull’Africa con i rappresentanti di Algeria, Etiopia, Ghana, Nigeria, Senegal, Sud Africa e Tanzania

2007, Heiligendamm (Ger): il G8 istituisce un forum di dialogo permanente con i paesi del gruppo O5 (Outreach 5) - Brasile, Cina, India, Messico e Sud Africa - su: promozione dell’innovazione, investimenti e *corporate social responsibility*, sviluppo dell’Africa, riscaldamento globale

Il principale problema posto dalla progressiva espansione dell’agenda riguarda il ruolo e la legittimità del G8. Passando dal confronto sulle tematiche economiche di diretto interesse per i paesi industrializzati dell’Occidente all’intervento su questioni che incidono direttamente sulla politica globale o sulla situazione di aree ben definite, si è acuito il problema dell’accettazione e dell’attuazione di quelle decisioni. In questa prospettiva, è utile passare in rassegna i principali temi al centro dell’attuale agenda del G8, cercando anche di capire quale impatto concreto abbiano avuto le varie iniziative che sono state intraprese.

Box 2 - Composizione, strutture e funzionamento del G8

Il Gruppo degli Otto o G8 è composto da Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Russia, Gran Bretagna e Stati Uniti.

Gli otto membri si incontrano una volta all’anno a livello di capi di stato e governo. Francia, Stati Uniti e Russia sono rappresentati dai capi di stato; Regno Unito, Germania, Giappone, Italia e Canada partecipano con i propri capi di governo.

I rappresentanti degli stati membri si incontrano anche a livello di ministri degli esteri e, ma solo a livello G7 (esclusa quindi la Russia), di ministri dell’economia e finanze e di governatori delle banche centrali.

L’Unione europea è rappresentata dal presidente della Commissione europea, nonché dal presidente del Consiglio dell’Unione europea nei semestri in cui la Presidenza dell’Ue non spetta a un membro del G8.

Il G8 non possiede strutture amministrative stabili (non ha un segretariato permanente o uffici per i suoi membri). Gli unici documenti prodotti sono i comunicati e le dichiarazioni conclusive dei vertici annuali.

La presidenza del G8 spetta a rotazione annuale ai membri nell'ordine seguente: Francia, Stati Uniti, Gran Bretagna, Russia, Germania, Giappone, Italia e Canada. L'Unione europea è esclusa dalla funzione di presidenza.

La presidenza di turno decide l'agenda, ospita il vertice, programma ed organizza gli incontri ministeriali.

L'incontro dei capi di stato e di governo rappresenta la conclusione di un complesso processo preparatorio, di consultazione e di coordinamento, condotto dai rappresentanti personali degli otto leader, denominati *sherpa*. La delegazione al seguito dei leader comprende lo *sherpa* con i suoi più stretti collaboratori: il *sous-sherpa* per le questioni finanziarie, il *sous-sherpa* per gli affari esteri, il direttore politico del ministero degli esteri. Soltanto gli *sherpa* possono assistere alle sessioni di lavoro nella sala riunioni.

La fase conclusiva si articola in tre incontri finali: per primi si riuniscono, con una loro agenda specifica, i ministri delle finanze (in formato G7) e i ministri degli esteri (in formato G8), poi ha luogo il vertice dei capi di stato e governo. La convocazione della riunione cade tra maggio e luglio e viene annunciata dal paese ospitante durante il vertice precedente.

L'evento si articola in tre giorni, con inizio dei lavori a livello G7 senza la Russia nel pomeriggio del primo giorno ed inaugurazione del G8 la mattina successiva. La conclusione è fissata in genere a fine mattinata del terzo giorno, con la presentazione dei documenti finali nella conferenza stampa tenuta dal presidente di turno del gruppo e le conferenze stampa nazionali organizzate in contemporanea².

2. Agenda e performance del G8

Secondo Nicholas Bayne è possibile individuare sette fasi principali della storia del G8 in base alle tematiche che ne hanno di volta in volta dominato l'agenda (v. box 3). È peraltro importante rilevare come i singoli filoni tematici, anziché alternarsi, si siano progressivamente sovrapposti, dando luogo ad un'agenda sempre più ampia e tendenzialmente onnicomprensiva.

Box 3 – Evoluzione dell'agenda del G8

1975-1979: rilancio dell'economia mondiale;

1979-1982: contenimento dell'inflazione;

1983-1988: inserimento di tematiche politiche;

1989-1993: risposta al terremoto geopolitico seguito alla fine della Guerra fredda;

² Cfr. R. Franchini Sherifis e V. Astrali, *Il G7/G8 da Rambouillet a Genova*, Ministero degli Affari esteri, FrancoAngeli, 2001.

1994-1997: ripensamento e riforma delle istituzioni della globalizzazione;

1998-2000: elaborazione di una strategia di collegamento tra globalizzazione e sviluppo;

dal 2000: lotta al terrorismo e alle sue cause³.

L'Italia ospiterà il vertice G8 del 2009 presso l'isola della Maddalena. Sebbene sia facoltà del governo ospitante definire gli aspetti prioritari dell'agenda, è indubbio che l'onda lunga degli ultimi summit contribuirà ad ancorare il confronto ad alcune *core issues*.

I vertici di Gleneagles (2005), San Pietroburgo (2006) e Heiligendamm (2007) – rispettivamente in Gran Bretagna, Russia e Germania – sono stati caratterizzati da una forte continuità tematica, tale da far supporre che non solo il prossimo vertice di Hokkaido in Giappone, in programma il prossimo luglio, ma anche i G8 che saranno ospitati dall'Italia nel 2009 e dal Canada nel 2010 continueranno ad occuparsi in larga misura delle questioni discusse nei vertici precedenti. A questa continuità contribuisce anche la prassi invalsa di affidare ad organizzazioni internazionali o a gruppi di esperti l'elaborazione di studi e proposte sui temi in agenda su base pluriennale, il che implica periodici esami e valutazioni dei risultati. Tuttavia, da qui al vertice della Maddalena del prossimo anno nuove priorità potranno emergere in relazione ad emergenze o temi di improvvisa urgenza (è il caso, per esempio, della recente crisi dei prezzi alimentari, che sarà uno dei temi all'ordine del giorno al G8 giapponese).

In anni recenti il G8 si è occupato in misura crescente di tematiche di dimensione globale non immediatamente riconducibili ai tradizionali ambiti economico e politico che avevano caratterizzato il forum per quasi un ventennio. Temi come l'ambiente, l'energia, lo sviluppo dell'Africa, la lotta alle pandemie sono stati presi in esame parallelamente, e spesso con un maggior senso di urgenza, delle questioni politiche, di sicurezza e di coordinamento macroeconomico.

L'**ambiente** è senza dubbio emerso come una delle priorità più importanti. Grande rilievo ha assunto in particolare lo sforzo di elaborare un adeguato sistema di contrasto al riscaldamento climatico. Da quando a Gleneagles (Gb) nel 2005 è stata affermata per la prima volta la necessità di un superamento dell'accordo di Kyoto, è cresciuta la speranza che il G8, in cooperazione con i maggiori paesi emergenti, possa riuscire a trovare un compromesso sulla riduzione delle emissioni di gas serra. Decisivo sarà in questo campo l'atteggiamento degli Stati Uniti. L'amministrazione Bush jr. si è caratterizzata in passato per la decisa avversione al Protocollo di Kyoto – che giudica dannoso per l'economia americana – e anzi per un forte scetticismo verso la questione ambientale *tout court*. Nell'ultimo anno, tuttavia, la Casa Bianca sembra aver maturato la consapevolezza della necessità di un intervento mirato per correggere i maggiori squilibri ambientali. Durante il vertice di Heiligendamm (Ger) Washington ha fatto qualche concessione significativa. Ha accettato, in particolare, che il negoziato sull'accordo che dovrebbe sostituire quello di Kyoto (che cesserà di essere valido nel 2012) sia condotto in seno alle Nazioni Unite e non in un contesto alternativo e ristretto solamente ai maggiori produttori di gas serra. Più di recente, l'amministrazione americana ha anche prospettato la disponibilità a discutere la fissazione di limiti

³ Per una analisi dell'evoluzione dell'agenda G8 si veda P. I. Hajnal, *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, Ashgate, London, 2007, pp. 53-63.

vincolanti alle emissioni di gas serra, purché le economie emergenti, contrariamente a quanto previsto dal Protocollo di Kyoto, condividano questa responsabilità. Nel maggio 2007 il primo ministro giapponese Shinzo Abe ha lanciato l'iniziativa *Cool Earth 50* volta all'individuazione di nuovi meccanismi finanziari per favorire la riduzione delle emissioni inquinanti anche nei paesi in via di sviluppo. Il successore di Abe, Yasuo Fukuda, ha promesso che le tematiche ambientali – inclusa l'elaborazione di una coerente strategia per il periodo post-Kyoto – saranno tra quelle al centro del vertice giapponese⁴.

La priorità assegnata al tema ambientale porterà automaticamente ai primi posti dell'agenda anche il tema dell'**energia**, la cui rilevanza per la comunità internazionale è peraltro fortemente accentuata dalla crescita esponenziale del prezzo di petrolio e gas. Sul fronte energetico il quadro di riferimento continuerà ad essere l'*Energy Action Plan* adottato a San Pietroburgo nel 2006, che sviluppa un approccio sistemico ai problemi economici, ambientali e sociali legati alla questione energetica. Probabilmente il tema dell'innovazione assumerà una crescente rilevanza nel vertice di Hokkaido. Su questo punto si attendono i risultati degli studi che il G8 ha commissionato all'Agenzia internazionale per l'energia (Aie)⁵.

Molto significativo è anche l'impegno per l'**Africa**. Il contesto di riferimento è dato dalla decisione adottata a Gleneagles di raddoppiare entro il 2010 l'impegno finanziario dei paesi donatori per lo sviluppo del continente africano. I successivi vertici hanno ribadito la centralità di questo impegno, come dimostra la decisione di Heiligendamm di incrementare i fondi per l'Africa. Il governo nipponico ha confermato l'intenzione di dare priorità all'Africa nell'agenda di Hokkaido e di coinvolgere i principali paesi africani nei lavori del vertice.

Legata allo sviluppo dell'Africa è la **lotta alle pandemie**. Al vertice di Heiligendamm è stato deciso uno stanziamento di 60 miliardi di dollari per il fondo globale per la lotta contro Hiv/Aids, malaria e tubercolosi. L'obiettivo principale dei prossimi summit sarà aumentare in misura significativa ed entro il 2010 i fondi stanziati. Sulle pandemie, come del resto sull'Africa, il dato problematico non è rappresentato dalla mancanza di accordo sugli obiettivi da perseguire, quanto dall'efficacia delle misure adottate.

Su altre tematiche, invece, l'intesa tra i leader appare più problematica. Comune è l'interesse per la definizione di una strategia che neutralizzi gli effetti negativi sull'**economia mondiale** di crisi localizzate che si ripercuotono però globalmente, secondo alcuni a causa dell'assenza di un'adeguata regolamentazione. Il cancelliere tedesco Angela Merkel, che secondo una prassi avviata da Tony Blair aveva presentato l'agenda di Heiligendamm di fronte alla platea del World Economic Forum di Davos (Svizzera), aveva posto l'accento sulla necessità di creare sistemi di individuazione e correzione dei fattori scatenanti le crisi economiche e finanziarie⁶. Il premier giapponese

⁴ In un intervento al World Economic Forum di Davos, Fukuda ha illustrato l'azione di contrasto al cambiamento climatico che il suo governo intende promuovere. Essa è fondata su tre pilastri: 1) definizione di una strategia post-Kyoto; 2) promozione della cooperazione internazionale in materia ambientale; 3) innovazione. Per quanto riguarda il secondo di questi 'pilastri' il governo giapponese ha recentemente presentato un rapporto sulle principali politiche di cooperazione allo sviluppo nell'ambito del contrasto al cambiamento climatico (Japanese Ministry of Foreign Affairs, *Basic Policy on Development Cooperation in the field of Climate Change*, January 2008, <http://www.mofa.go.jp/policy/environment/warm/cop/policy0803.pdf>).

⁵ Si veda il documento strategico dell'Aie, *Toward a clean, clever & competitive energy future*, 2007, <http://www.iea.org/textbase/papers/2007/GermanyG8.pdf>.

⁶ Cfr. il documento presentato al vertice tedesco, *Growth and Responsibility*, che elenca una serie articolata di tematiche di intervento e definiva una serie di impegni strategici (<http://www.g8.utoronto.ca/summit/2007heilgendamm/g8-2007-africa.pdf>).

Fukuda, nel suo discorso al meeting di Davos, ha sottolineato il suo impegno per affrontare le crisi odierne, riconoscendo come sia diventato più difficile sia prevederne i fattori scatenanti sia comprenderne i meccanismi di trasmissione⁷. Tuttavia non sarà facile tradurre in un'iniziativa concreta e incisiva la comune aspirazione dei membri del G8 (e in particolare del G7) a dare un segnale rassicurante ai mercati. Gli interessi dei paesi membri spesso non collimano e i tentativi di sviluppare linee di azione comuni con gli attori emergenti dell'economia mondiale, a partire dalla Cina, non hanno dato finora esiti apprezzabili. Valga per tutti l'estrema difficoltà a trovare una qualche accettabile forma di coordinamento delle politiche valutarie delle maggiori economie del mondo, oggi caratterizzate da squilibri molto forti – il dollaro fortemente deprezzato, il renminbi cinese tenuto artificialmente basso – di cui soprattutto l'Unione europea, e più in particolare l'eurozona, sta risentendo. Anche su altri punti critici, come l'energia e i fondi di investimento, non si è riusciti finora a trovare un accordo. Sul tema degli investimenti privati si è addirittura verificato un arretramento: di fronte alla crescente invasività dei fondi sovrani vi è stato un ripensamento, voluto soprattutto dalla Germania, dell'iniziale orientamento favorevole ad una maggiore apertura globale agli investimenti.

Altrettanto controverso è il nodo della **sicurezza**. Su questo punto hanno pesato e pesano le diverse dispute tra gli Stati Uniti e i loro alleati da una parte e la Russia dall'altra – si pensi all'indipendenza del Kosovo, allo scudo missilistico Usa in Europa orientale, all'allargamento della Nato agli ex satelliti dell'Urss. A Heiligendamm, il presidente americano George W. Bush e il presidente russo Vladimir Putin, che pur avevano abbandonato i toni da Guerra fredda dei mesi precedenti, e pur riscontrando una limitata coincidenza di vedute circa il contenimento delle aspirazioni nucleari dell'Iran, non hanno compiuto alcun passo concreto verso la composizione delle controversie bilaterali (anche il tentativo di mediazione sul Kosovo attuato dal presidente francese Nicolas Sarkozy non ha avuto successo). Lo stesso incontro di commiato tra il presidente russo uscente e quello americano, tenutosi immediatamente dopo il vertice Nato di inizio aprile 2008, non ha portato a un riavvicinamento delle posizioni, il che getta un'ombra di incertezza sul prossimo G8 di Hokkaido⁸.

L'estrema ampiezza e complessità dei temi trattati, nonché l'impatto di lungo periodo delle decisioni adottate, rendono la valutazione delle performance dei summit estremamente problematica. Dal 1996 il G8 Research Group, organizzazione indipendente che opera presso l'Università di Toronto, elabora una valutazione della conformità tra gli obiettivi dichiarati e le misure effettivamente adottate. Dal 2002 il G8 Research Group ha adottato la prassi di presentare, nel momento di passaggio da un vertice all'altro, un rapporto provvisorio estremamente articolato, seguito da un rapporto finale al termine di ciascun vertice.

Il 27 febbraio 2008 il G8 Research Group ha pubblicato il rapporto provvisorio sul vertice di Heiligendamm nel tentativo di offrire una valutazione, sulla base di alcuni parametri quantitativi, delle performance dei singoli stati e dei negoziati sulle varie tematiche. Il rapporto ha evidenziato una marcata differenza nell'impegno profuso nei singoli ambiti tematici⁹. Mentre sulle problematiche dei cambiamenti climatici e dell'energia (in particolare dell'efficienza energetica) i governi hanno mostrato un certo

⁷ *Special Address of Yasuo Fukuda on the Occasion of the Annual Meeting of the World Economic Forum, Davos, 26th January 2008*, <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/wef/2008/address-s.html>.

⁸ Si veda a tal proposito la rassegna gli interventi e degli articoli apparsi sul vertice in Giappone, curata dal G8 Research Group e aggiornata al 20 marzo 2008. J. Guebert, *Japan's 2008 G8: Plans for the Hokkaido Summit*, www.g8.utoronto.ca/evaluations/2008hokkaido/2008plan/2008plan.html#security.

⁹ G8 Research Group, *2007 Heiligendamm G8 Summit Interim Compliance Report*, febbraio 2008, http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/2007compliance_interim/2007_00_interim.pdf.

impegno nella risoluzione dei problemi, su altri, come la lotta alla proliferazione nucleare, il rilancio dei negoziati commerciali multilaterali e l’Africa, i risultati sono stati più incerti. A pesare negativamente in questi casi è stata soprattutto la diversità di veduta tra i leader e i contrasti di interesse tra le singole potenze. Bisogna peraltro notare come su alcuni temi il giudizio vada formulato tenendo conto delle precedenti performance. Sull’Africa, ad esempio, gli impegni presi e i risultati raggiunti, per quanto agli occhi di molti possano apparire ancora vaghi e insufficienti, risultano superiori rispetto alla media storica.

3. La rappresentatività del G8

Alle difficoltà di individuare consensualmente le priorità dell’agenda e di attuare gli obiettivi fissati, si aggiunge poi un problema specifico e sempre più sentito: quello della legittimità del G8 come centro di *governance* globale. È infatti impensabile che il G8 possa assurgere, come da più parti si auspica, a un ruolo tanto centrale nella gestione delle principali questioni internazionali, senza un’adeguata base di legittimazione, e cioè senza la creazione di meccanismi che assicurino la rappresentanza degli interessi dei paesi che sono direttamente interessati dalle decisioni del G8 pur essendo esclusi dal forum.

La legittimità va dunque intesa in senso duplice: da un lato nei confronti delle comunità statuali che i leader del G8 rappresentano (la si può definire, con qualche licenza, legittimazione ‘interna’); dall’altro nei confronti degli stati che non sono membri del G8 (legittimazione ‘esterna’).

Sotto il profilo della **legittimazione interna** è necessario prendere atto dell’aspirazione sempre più forte a una partecipazione, critica e costruttiva, della società civile al processo decisionale del G8. Dal 1995, quando l’espressione “società civile” fece la sua prima apparizione in un documento del G8, vi è stata un’evoluzione significativa dell’atteggiamento del mondo non istituzionale nei confronti del vertice. Ancora oggi organizzazioni e movimenti di diversa natura, fra cui spiccano quelli antiglobalizzazione, vedono nel G8 un comitato di paesi ricchi che pensano ai propri affari spacciandoli per gli affari di tutti. Per questi gruppi il vertice annuale del G8 continua a rappresentare l’occasione per esprimere in varie forme il proprio dissenso. Il vertice è però allo stesso tempo e in misura crescente un’occasione per innumerevoli organizzazioni non governative (Ong) e altre realtà non istituzionali di fornire il loro contributo, anche critico, all’individuazione delle priorità e all’elaborazione di possibili soluzioni. Come rilevato da Peter Hajnal, le realtà non istituzionali, espressione della società civile, hanno avuto una parte importante nel processo di definizione dell’agenda dei lavori sia del vertice di San Pietroburgo che di quello di Heiligendamm. L’esperienza del *Civil G8* – un progetto di confronto critico sviluppato a livello di Ong e sperimentato al summit di San Pietroburgo – ha portato ad un incontro tra i rappresentanti di una rete di Ong e i cosiddetti *sherpa*, i diplomatici dei paesi membri del G8 incaricati di preparare i lavori del vertice: i primi hanno potuto sottoporre raccomandazioni e critiche ai secondi¹⁰. Questa pratica è stata replicata, con qualche

¹⁰ Paradossalmente il vertice di San Pietroburgo ha fatto registrare attraverso il *Civil G8* i maggiori progressi in termini di partecipazione attiva della società civile, e allo stesso tempo è stato occasione di aspre critiche alle limitazioni della libertà di espressione e manifestazione imposte dal governo russo (cfr. M. Lin e S. Yun, *The G8 Presidency and Civil Society. An overview of German and Russian Efforts to engage civil society & civil society organizations around the G8*, giugno 2007, www.g8.utoronto.ca/evaluations/csed/g8-cs.pdf).

difficoltà, l'anno successivo in Germania¹¹. Sebbene per il vertice di Hokkaido non siano state previste forme altrettanto esplicite e articolate di coinvolgimento, è comunque da prevedere una continuità nel processo di apertura alla società civile. Anche l'Italia, che è uscita profondamente scossa dalle violenze che hanno caratterizzato il vertice di Genova del 2001, dovrà puntare, in vista del vertice della Maddalena, su una strategia che favorisca una più piena partecipazione.

Sotto il profilo della **legittimazione esterna**, già nella prassi del G7 erano stati individuati canali di dialogo strutturato con alcuni paesi chiave, i cui rappresentanti venivano invitati al vertice o addirittura associati a determinate sessioni di lavoro. Fu il presidente francese François Mitterrand ad inaugurare, nel 1989, la prassi degli inviti, ma solo al vertice canadese di Kananaskis (2002) si è realizzato un effettivo coinvolgimento dei cosiddetti *outreach countries* (un'espressione da gergo diplomatico difficilmente traducibile in italiano, che indica i paesi coinvolti nei lavori del G8 in veste di interlocutori, partner e/o beneficiari delle sue iniziative). Il primo gruppo di paesi esterni a partecipare in maniera strutturata è stato quello dei paesi africani, rappresentati da Sudafrica, Nigeria, Algeria e Senegal, a cui si è successivamente affiancato anche il rappresentante del paese che detiene la presidenza di turno dell'Unione africana (Ua). Gli ultimi vertici sono stati caratterizzati da un'ulteriore apertura ai paesi la cui partecipazione risultava importante per affrontare i temi centrali del vertice, per esempio la Cina per le questioni macroeconomiche. Al pari dei leader dei principali paesi, anche i rappresentanti delle principali organizzazioni internazionali multilaterali (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Organizzazione mondiale del commercio, Agenzia internazionale per l'energia atomica) e regionali (Ue, Ua) sono stati coinvolti attivamente nei lavori del vertice. Una cooperazione estremamente articolata e strutturata ha peraltro preso forma nella dimensione economica e finanziaria. Accanto al G8 è infatti operativo il Gruppo dei Venti (G20), al quale partecipano i ministri delle finanze nonché i governatori delle banche centrali dei paesi del G8 e degli altri paesi maggiormente rilevanti per le scelte di politica economica e finanziaria, affiancati dai direttori dell'Fmi e della Banca mondiale.

4. I nodi della riforma: efficacia e legittimità del G8

L'esigenza di una riforma che sia in grado di rafforzare efficacia e legittimità del G8 è sentita da tempo.

Nella sua configurazione attuale il G8 non rispecchia i nuovi rapporti di forza a livello internazionale e non sembra adeguato a rispondere alle nuove sfide globali. Sotto il primo aspetto, occorre tener conto delle nuove dinamiche *economiche* – soprattutto la crescita economica di paesi come Cina e India; *demografiche* – nel 2050 la popolazione mondiale sarà cresciuta di tre miliardi di persone, in gran parte concentrate nei paesi emergenti e in via di sviluppo; *politiche* – con i paesi del gruppo '**Bricsam**' (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica, Messico) che stanno assumendo un ruolo di crescente importanza in tutta una serie di organizzazioni e accordi regionali ed internazionali, dall'Onu al Movimento dei non-allineati, dall'Omc all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) al *North America Free Trade Agreement* (Nafta)¹². Sembra dunque indispensabile ripensare la composizione del G8 sulla base di

¹¹ J. Dafoe e M. Lin, "The Choreography of Resistance". *Civil Society Action at the 2007 G8 Summit*, agosto 2007, www.g8.utoronto.ca/evaluations/csed/choreography.pdf; vedi anche Lin e S. Yun, *The G8 Presidency and Civil Society. An overview of German and Russian Efforts to engage civil society & civil society organizations around the G8*, cit.

¹² Andrew F. Cooper, K. Jackson, *Regaining Legitimacy: The G8 and the 'Heiligendamm Process'*, in *International Insights*, Vol. 4, No. 10, Canadian Institute of International Affairs, July 2007.

queste tendenze: Brasile, India, Cina, Sudafrica e Messico rappresentano il 42% della popolazione mondiale e l'11% dell'economia globale (misurata in tassi di cambio reali)¹³.

Inoltre, la natura delle nuove sfide internazionali da fronteggiare – sempre più complesse, di portata globale, interdipendenti tra loro – impone risposte inclusive ed integrate. Ciò presuppone il coinvolgimento e la concertazione dei cosiddetti *anchors* regionali, gli stati chiave per la stabilità e prosperità di una data regione. Occorre cioè che le nuove potenze regionali partecipino e contribuiscano alla definizione e all'attuazione delle politiche di risposta a minacce quali crisi energetiche, degrado ambientale, sottosviluppo, pandemie, terrorismo internazionale, crimine organizzato transnazionale, proliferazione delle armi di distruzione di massa. Sulla base di queste considerazioni, è possibile individuare tre priorità per la riforma:

- 1) garantire maggiore inclusione, coinvolgendo i paesi emergenti e i paesi in via di sviluppo. L'ampliamento dei temi trattati in sede G8 – incluse le questioni sociali, di sviluppo, energetiche e ambientali – rafforza la necessità di una *membership* più rappresentativa, dal punto di vista geografico e culturale. Sotto questo aspetto, è anche essenziale promuovere un ruolo attivo e positivo della società civile.
- 2) Perseguire una maggiore efficacia, soprattutto attraverso l'istituzione di meccanismi che favoriscano la continuità delle questioni in agenda e la valutazione dei risultati ottenuti.
- 3) Creare un sistema di *governance* globale, che includa il G8 e le altre istituzioni internazionali, prime fra tutte le Nazioni Unite e le organizzazioni finanziarie internazionali (Fmi, Banca mondiale, Omc).

Tra le proposte attuali, spicca quella di trasformare il G20 – il forum che riunisce attualmente i ministri delle finanze di venti paesi del Nord e Sud del mondo, industrializzati, emergenti e in via di sviluppo – in un summit annuale a livello di capi di stato e di governo. L'ipotesi di istituire un **L20** (*Leaders-20*) composto dagli attuali membri del G8 più Brasile, Cina, India, Messico, Sudafrica, Argentina, Australia, Indonesia, Corea del Sud, Arabia Saudita, Turchia e Unione europea/Presidenza del Consiglio dell'Ue è da tempo promossa dall'ex primo ministro canadese Paul Martin e sostenuta con decisione dalla Brookings Institution, uno dei più autorevoli centri americani di studi politologici. Tra i vantaggi di questo progetto, si possono annoverare la *membership* diversificata, un numero di membri relativamente contenuto che consentirebbe di preservare una certa efficacia decisionale, una struttura informale che incoraggia un dialogo aperto e costruttivo¹⁴. Tuttavia, questa ipotesi appare di difficile realizzazione. Molti temono che una *membership* ampliata e composita comprometta la governabilità dei lavori del forum. Inoltre, gli attuali membri del G8 sembrano poco propensi a perseguirla.

All'ipotesi L20 se ne affiancano altre, meno radicali e forse più facilmente percorribili. La prima è l'istituzione di un **G13**, che includerebbe gli attuali membri del G8 e i cinque attori politici ed economici emergenti – Brasile, Cina, India, Messico, Sudafrica. Negli ultimi anni questi paesi sono già stati invitati a partecipare a discussioni allargate su alcuni dei temi trattati nel corso dei summit del G8, costituendo

¹³ I paesi membri del G8 rappresentano oggi il 13% della popolazione mondiale, il 62% dell'economia mondiale (misurata in Pil) e il 72% della spesa militare mondiale. Gran Bretagna, Stati Uniti, Russia e Francia detengono insieme il 96-99% della potenza nucleare.

¹⁴ C. I. Bradford Jr., J. F. Linn, *Global Governance Reform. Breaking the Stalemate*, The Brookings Institution, Washington, 2007.

il cosiddetto gruppo O5 (*Outreach 5*). Già nel summit di Evian (Francia) nel 2003, l'allora presidente Jacques Chirac aveva invitato numerosi paesi emergenti a partecipare alla discussione di una ricca agenda, che includeva sviluppo sostenibile, salute e risorse idriche. L'O5 è stato poi associato più strettamente per iniziativa dell'ex primo ministro britannico Tony Blair nel corso del summit di Gleneagles nel 2005. Blair invitò in quell'occasione i cinque paesi a partecipare alla discussione sulle questioni climatiche ed energetiche (inoltre, numerosi paesi africani furono invitati a discutere le tematiche del debito e della cooperazione allo sviluppo). La Russia aveva invitato il gruppo O5 al summit di San Pietroburgo del 2006 con una certa riluttanza, soprattutto per motivazioni politiche connesse alla partecipazione della Cina. Un passo avanti decisivo verso l'integrazione degli O5 nel G8 si è registrato l'anno scorso al summit di Heiligendamm. In quella sede, i membri del G8 hanno deciso di associare in maniera permanente i paesi dell'O5 alle discussioni del G8 attraverso la creazione di un forum di dialogo continuo, il c.d. *Processo di Heiligendamm*, che verterà su quattro aree principali:

- 1) promozione dell'innovazione;
- 2) sviluppo della libertà degli investimenti e della *corporate social responsibility* – un concetto che indica la responsabilità di organizzazioni e società private di considerare l'impatto 'sociale' delle proprie attività su consumatori, fornitori, impiegati, azionisti, comunità nel loro insieme e altri soggetti interessati;
- 3) responsabilità comuni rispetto allo sviluppo dell'Africa;
- 4) scambio di conoscenze sulle tecnologie per combattere il riscaldamento globale.

All'Ocse è stato assegnato il compito di facilitare questo dialogo per i due anni successivi (così facendo il G8, che si è sempre caratterizzato come forum informale privo di strutture amministrative permanenti, ha deciso per la prima volta di coinvolgere in maniera strutturata un'organizzazione multilaterale). Tuttavia, restano numerosi dubbi sulla natura e sugli obiettivi del Processo di Heiligendamm. Il dialogo con i paesi dell'O5 resta per ora limitato a poche aree, che toccano soltanto in maniera indiretta questioni come il cambiamento climatico o la stabilità dei mercati finanziari. Inoltre, non è chiaro se esso vada interpretato come il primo stadio di un processo graduale di ampliamento del G8 agli O5 – come avvenne con il *Political 8* nel caso della Russia – oppure se la *partnership* con questi paesi rimarrà circoscritta a pochi settori e a forme di partecipazione ad hoc.

In occasione del World Economic Forum di Davos del gennaio 2007, l'ex primo ministro britannico Blair ha affermato che il G8 è già in stato avanzato di metamorfosi verso un G8+5¹⁵. Il cancelliere tedesco Merkel ha mantenuto invece una posizione di maggior cautela, pur insistendo sulla necessità di una cooperazione più stretta e continua tra i membri del G8 e gli O5 su tematiche di interesse comune¹⁶.

Occorre poi chiarire la posizione dei paesi membri dell'O5 e valutare il loro interesse ad entrare a far parte di un G13. Nel caso della **Cina**, ad esempio, all'interesse a diventare membro del club dei paesi economicamente più avanzati e a partecipare al confronto sui grandi temi dell'agenda internazionale fa da contrappunto quello a farsi portavoce delle rivendicazioni dei paesi in via di sviluppo e delle organizzazioni regionali emergenti in forum alternativi o addirittura antagonisti al G8. L'offerta di dialogo alla Cina è stata valutata in termini positivi dal *think tank* del ministero degli esteri cinese, il China Institute of International Studies, che ha rilevato l'importanza del meccanismo del G8-*plus* per l'istituzione di una nuova *partnership* tra Nord e Sud del mondo e si è espresso a favore di un suo rafforzamento e sviluppo. Tuttavia, l'atteggiamento del governo cinese resta prudente e la Cina si è più volte mostrata

¹⁵ T. Blair, *Speech to the World Economic Forum*, Davos, 27 gennaio 2007, www.weforum.org/pdf/am_2007/blair.pdf.

¹⁶ Vedi http://www.g-8.de/Content/EN/Artikel/_g8-summit/2007-06-08-g8-gipfel-abschluss__en.html.

reticente circa la possibilità di entrare a far parte a pieno titolo del forum. Pechino teme di vedersi assegnato il ruolo di partner minore, in particolare rispetto alla Russia¹⁷, ma anche di ritrovarsi in una posizione scomoda, poiché gli altri membri potrebbero metterla sotto pressione perché allinei le proprie politiche macroeconomiche, in particolare quelle valutarie, ai loro desiderata.

L'opzione del G13 è stata fatta propria dal presidente francese Nicolas Sarkozy e dal primo ministro britannico Gordon Brown nel corso dell'ultimo incontro bilaterale franco-inglese, tenutosi a Londra nel marzo 2008. Nella dichiarazione congiunta finale, i due leader hanno ribadito la necessità di riformare il G8 per tener conto dell'affermazione di nuovi attori economici globali e hanno preso posizione a favore di un allargamento verso un G13¹⁸.

Giappone e Stati Uniti restano contrari ad un ampliamento del G8 che includa anche la Cina, sottolineando la necessità di preservare il vertice come gruppo di democrazie che rispettano i principi del libero mercato, del libero commercio e dello stato di diritto. Il candidato repubblicano alla presidenza americana John McCain si è spinto oltre e, sostenendo che il G8 debba tornare ad essere il club delle principali democrazie di mercato, ha prospettato l'espulsione della Russia e l'inclusione invece di Brasile e India. Un contributo importante a questo dibattito sarà fornito dal rapporto finale sui risultati raggiunti dal nuovo dialogo G8-O5 (il già menzionato Processo di Heiligendamm) nel corso del biennio 2007-2009. Il rapporto sarà presentato al summit della Maddalena del prossimo anno.

In ultima analisi, l'ipotesi di un allargamento del G8 ai paesi dell'O5 sembra la più percorribile, ma sia tra i membri del G8 sia tra quelli dell'O5 permangono dubbi e perplessità sulle implicazioni strategiche di questa scelta.

Altre proposte di riforma del G8, avanzate da centri studi internazionali, includono: l'istituzione di un summit a geometria variabile, con un nucleo di membri permanenti (gli attuali membri del G8 oppure i 13 membri del G8+O5) ed altri (fino ad un massimo di venti) associati occasionalmente sulla base delle questioni discusse nel corso del summit; la creazione di una *membership* unica per l'Unione europea, che sostituisca gli attuali quattro membri del G8 che fanno parte dell'Ue e faciliti così l'inclusione di altri paesi scelti tra i partecipanti del G20; l'allargamento a organizzazioni regionali, come l'Unione africana, e a gruppi di paesi in Africa e Medio Oriente; l'inclusione del segretario generale delle Nazioni Unite o del presidente del Comitato economico e sociale (Ecosoc) dell'Onu¹⁹.

¹⁷ X. Chen, *The five principles of peaceful coexistence and global governance: A Chinese view*, Paper prepared for the workshop "China's and Europe's perspectives on development cooperation", Pechino, 17 gennaio 2007; Y. Yu, *China's evolving global view*, in John English, Ramesh Thakur, A. F. Cooper (eds.), *Reforming from the top: A leaders' 20 summit*, Tokyo et al, United Nations University Press, 2005, pp. 187-200. Y. Wu, *International economic system at the new era*, in J. Yang (ed.), *International system in changing and shaping*, Shanghai Institute for International Studies, 2006, pp. 48-63.

¹⁸ Cfr. *Joint UK-France Summit Declaration*, 27 marzo 2008, disponibile su <http://www.number10.gov.uk/files/pdf/UK-FR%20Communique%20270308.pdf>.

¹⁹ Per un esame dettagliato delle varie proposte di riforma, vedi C. I. Bradford Jr. and J. F. Linn, *Global Governance Reform. Breaking the Stalemate*, cit., e T. Fues, *Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture*, IPG 2/2007, pp. 11-24.

Box 4 – Principali proposte di riforma del G8

- **G13** – Ampliare l'attuale G8 a Brasile, Cina, India, Messico e Sudafrica.
- **L20** – Trasformare l'attuale forum tra i ministri delle finanze di venti paesi industrializzati e paesi emergenti in un vertice annuale di capi di stato e di governo che sostituisca il G8.
- **Geometrie variabili** - Associare attorno ad un nucleo permanente di 8 o 13 paesi membri altri stati in base ai temi di volta in volta discussi nel vertice.
- **Inclusione delle organizzazioni internazionali** – Includere nel vertice rappresentanti del segretario generale dell'Onu o di organizzazioni regionali come l'Unione africana.
- **Rappresentanza unica europea** – Sostituire i quattro membri Ue del G8 con una rappresentanza unica dell'Unione, per poter così includere nel G8 alcuni dei paesi del G20.

Contro le varie ipotesi di ampliamento della *membership* del G8 sono state avanzate diverse argomentazioni, prima fra tutte quella che sottolinea le probabili maggiori difficoltà nel raggiungimento del consenso sui temi discussi. Questi timori si concentrano soprattutto sull'eventuale partecipazione della Cina, spesso in disaccordo con gli attuali membri del G8 su questioni economiche, ambientali e di sicurezza internazionale. In sostanza alcuni vedono nell'ampliamento del G8 il rischio che ne venga compromesso il tradizionale *modus operandi* improntato a informalità e flessibilità, e ridimensionato, se non tradito, il suo obiettivo originario, quello di facilitare la discussione e l'accordo tra le maggiori potenze economiche mondiali per la promozione della democrazia, della libertà e del progresso sociale.

Tuttavia l'allargamento a nuovi membri appare indispensabile sotto due aspetti. C'è innanzitutto l'esigenza di coinvolgere i paesi emergenti, sotto il profilo politico ed economico, nelle discussioni e decisioni su questioni globali, come lo sviluppo, l'energia, e l'ambiente. La mancanza di un dialogo continuo e di soluzioni condivise su questi temi rischia di minare tanto la legittimità del G8, quanto l'efficacia delle deliberazioni e la realizzabilità degli obiettivi. Inoltre l'ampliamento del G8 potrebbe evitare la nascita di progetti diversi e paralleli, come ad esempio un O5 indipendente, o l'emergere di blocchi contrapposti di paesi, il che creerebbe nuove frammentazioni ed indebolirebbe ulteriormente la legittimità delle istituzioni multilaterali esistenti, in primo luogo le Nazioni Unite.

In ultima analisi, per capire quale composizione sarebbe auspicabile per il G8, è necessario riflettere sul suo ruolo futuro e sul tipo di funzioni che sarà chiamato a svolgere. In questa direzione, è possibile identificare quattro scenari principali.

1. **Abolire il G8**, riformando e rafforzando la composizione e le competenze delle altre organizzazioni internazionali esistenti, in primo luogo Nazioni Unite, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale. Il mantenimento di un forum di discussione e decisione che riunisca i rappresentanti dei paesi più rilevanti economicamente e politicamente sulla scena internazionale sembra però ancora auspicabile per almeno due ragioni: a) la crescente interdipendenza delle sfide e delle minacce, che risulta dai fenomeni di globalizzazione crescente; b) il ruolo ancora forte dei governi nazionali nella politica internazionale, come appare dall'emergere o dal consolidarsi di nuovi

direttori (ad esempio l'Ue-3 composto da Germania, Francia e Regno Unito che gestisce la controversia sul nucleare iraniano per conto dell'Ue) o di raggruppamenti ad hoc creati dagli stati al di fuori delle organizzazioni multilaterali per affrontare situazioni specifiche o particolarmente spinose (ad esempio i Gruppi di Contatto per la ex Jugoslavia e per il Kosovo o i 'colloqui a sei' sulla denuclearizzazione della penisola coreana)²⁰.

2. **Mantenere l'attuale configurazione del G8**, quella cioè di un forum informale tra i paesi più industrializzati per creare consenso sulle priorità politiche dell'agenda internazionale. Questa ipotesi presuppone una *membership* limitata a paesi di orientamento comune, che più agevolmente siano in grado di adottare un approccio comune e priorità condivise sui grandi temi globali. In questo caso, sarebbe auspicabile mantenere la composizione attuale del G8, creando *partnership* ad hoc con altri paesi rilevanti su temi specifici ed identificati di volta in volta dai membri. Si dovrebbe dunque propendere verso una composizione a geometria variabile, con partner diversi individuati a seconda delle questioni affrontate. Tuttavia questa soluzione non permetterebbe di risolvere molti dei problemi di legittimità ed efficacia evidenziati in precedenza e avvertiti da gran parte della comunità internazionale. In particolare, non consentirebbe un dialogo alla pari tra vecchie e nuove potenze internazionali, replicando in forme diverse gli squilibri di rappresentanza e decisione tuttora esistenti.

3. **Trasformare il G8 in un forum informale di discussione tra paesi industrializzati e non** per favorire una concertazione globale sulle priorità dell'agenda politica internazionale. Questa prospettiva implica una riforma del G8 verso un'ampia *membership*, che veda la partecipazione di vecchie e nuove potenze economiche, ma anche di paesi in via di sviluppo e dei paesi meno sviluppati. Ciò garantirebbe la creazione di un consesso veramente globale di confronto sulle questioni internazionali, dotato dei caratteri dell'informalità e della trasparenza. Tuttavia una composizione di questo tipo rischierebbe di incidere negativamente sull'efficacia del processo decisionale, poiché il raggiungimento del consenso su gran parte delle questioni trattate risulterebbe oltremodo difficile. Inoltre un forum di questo tipo rappresenterebbe sotto molti aspetti una duplicazione di consessi già esistenti sulla scena internazionale, ad esempio in ambito Onu.

4. **Trasformare il G8 in un forum apice di un nuovo sistema di governance globale**, che abbia il compito di stabilire le priorità dell'agenda internazionale e promuovere una risposta coordinata delle istituzioni internazionali a queste priorità. Ciò presuppone una riforma dell'attuale composizione del G8 che lo renda più inclusivo e rappresentativo, ma anche la ridefinizione del suo mandato: ad esso sarebbe affidata la guida strategica del sistema delle istituzioni internazionali. Questa opzione include anche l'avvio di un processo virtuoso di riforma interna alle varie istituzioni internazionali, prime fra tutte quelle finanziarie. Una proposta recentemente avanzata dalla Brookings Institution ipotizza una riforma dei comitati esecutivi delle due istituzioni di Bretton Woods (Fmi e Banca Mondiale) che miri ad un bilanciamento dei diritti di voto detenuti dai paesi membri, ad esempio attraverso l'istituzione di un unico rappresentante per i membri europei e la contestuale rinuncia volontaria da parte degli Stati Uniti al proprio diritto di veto²¹. Il nuovo vertice potrebbe anche svolgere un ruolo determinante nell'identificazione delle linee guida per la riforma delle Nazioni Unite.

²⁰ D. Lesage, *Is the World Imaginable without the G8?*, IPG 4/2007, pp. 107-116.

²¹ Vedi C. I. Bradford Jr. and J. F. Linn, *Global Governance Reform. Breaking the Stalemate*, cit.

In quest'ottica, il G8 si configurerebbe come entità complementare e non conflittuale rispetto all'Onu.

5. Il G8 e l'Italia

Il Rapporto di programmazione strategica 2020, elaborato nel marzo 2008 dal Gruppo di riflessione istituito presso il ministero degli esteri, definisce il G8 come il “nucleo duro informale del sistema di *governance* globale”. Nel documento viene sostenuta la necessità di rafforzare la capacità propositiva del vertice attraverso l'istituzione di un segretariato e di aprirlo alla partecipazione dei paesi non membri più direttamente interessati. Vengono indicate due strade diverse ma potenzialmente complementari per la realizzazione di questo secondo obiettivo:

- promuovere la partecipazione delle potenze emergenti “sulle singole *issues*, secondo una logica di *outreach* già in corso da anni e che va potenziata”;
- procedere ad “un allargamento selettivo e graduale del G8”, anzitutto a Cina e India, ed eventualmente ad altre economie emergenti come il Brasile, il Sudafrica o uno dei paesi dell'area Mediterraneo-Golfo.

Non privo di rilievo è il riferimento contenuto nel documento alla necessità di accettare “il principio e le responsabilità di una gestione condivisa della *governance* globale”²².

Il summit del G8 del 2009 che si svolgerà nell'isola della Maddalena sotto presidenza italiana sarà un appuntamento importante per le prospettive di riforma. L'Italia ha sostenuto in varie occasioni la necessità di includere le potenze emergenti nelle attività del G8 al fine di aumentarne l'efficacia. Questo orientamento è stato ribadito dal ministro degli esteri uscente Massimo D'Alema in occasione del suo viaggio a Nuova Delhi nell'ottobre 2007. Dopo l'apertura ai cosiddetti '*outreach*', una sorta di osservatori esterni, ora è tempo, secondo D'Alema, “di essere più creativi” e di prendere “in seria considerazione” l'ipotesi di un allargamento a grandi realtà come l'India, o i paesi dell'Africa e del mondo arabo “per dare più efficienza interregionale alla missione del summit”²³. L'obiettivo dell'allargamento rientrava tra le priorità che il governo di centro-sinistra uscente aveva cominciato a delineare per la presidenza del G8 del 2009.

Box 5 – I vertici del G7/G8 in Italia

1980, Venezia. Presidente del Consiglio: Francesco Cossiga

1987, Venezia. Presidente del Consiglio: Amintore Fanfani

1994, Napoli. Presidente del Consiglio: Silvio Berlusconi

2001, Genova. Presidente del Consiglio: Silvio Berlusconi

²² Vedi *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*, Ministero degli Affari Esteri, Unità di Analisi e Programmazione, Gruppo di Riflessione Strategica, www.esteri.it/mae/doc/Rapporto2020_SceltePoliticaEsteri_090408.pdf.

²³ D'Alema: *allargare G8, per cambi del clima, revival nucleare*, «Ansa.it», 10 ottobre 2007 www.ansa.it/opencms/export/site/notizie/rubriche/appfondimenti/visualizza_new.html_93674311.html.

Box 5 – Il G7/G8 e le sue emanazioni

G20: forum di confronto tra paesi industrializzati e paesi emergenti.

Membri: membri del G8 (compresa l'Ue) e dell'O5 più Arabia Saudita, Argentina, Australia, Corea del Sud, Indonesia e Turchia.

G8 + O5: forum di dialogo permanente tra i paesi industrializzati e i principali paesi emergenti su: promozione dell'innovazione, investimenti e *corporate social responsibility*, sviluppo dell'Africa, riscaldamento globale.

Membri: membri del G8 (compresa l'Ue) più Brasile, Cina, India, Messico e Sud Africa.

G8: vertice annuale dei capi di stato e di governo dei paesi industrializzati.

Membri: membri del G7 (compresa l'Ue) più la Russia

G7: vertice annuale di ministri delle finanze dei paesi industrializzati.

Membri: Canada, Francia, Germania, Giappone Gran Bretagna, Italia e Stati Uniti

«Contributi di ricerca» curati dallo Iai per il Servizio Affari Internazionali e il
Servizio Studi del Senato della Repubblica

- Il G8: un forum di governance mondiale?* di Federico Niglia e Nicoletta Pirozzi, maggio 2008
- La Serbia tra spinte nazionalistiche e aspirazioni europee*, di Valerio Briani, aprile 2008
- Il diritto applicabile alle forze armate italiane all'estero: problemi e prospettive*, di Natalino Ronzitti (aprile 2008)
- La Nato verso il vertice di Bucarest*, di Alessandro Marrone (marzo 2008)
- L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, di Roberto Aliboni (gennaio 2008)
- La politica cinese nel mondo e in Asia centrale: implicazioni per l'Occidente*, di Nicola Casarini (gennaio 2008)
- Il conflitto in Iraq: prospettive da Washington*, di Riccardo Alcaro, Alessandro Marrone, Alessia Messina (dicembre 2007)
- Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia*, di Michele Nones e Lucia Marta (novembre 2007)
- Il nuovo Trattato di riforma dell'Ue e la politica estera e di sicurezza europea: cosa cambia?*, di Michele Comelli (ottobre 2007)
- Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti : sviluppi recenti e scenari futuri*, di Ettore Greco, Riccardo Alcaro, Valerio Fabbri (settembre 2007)
- Europa e America di fronte alla sfida del riscaldamento climatico*, di Riccardo Alcaro, Valerio Briani e Christian Mirabella (luglio 2007)
- Lo stato delle relazioni economiche tra Usa e Ue e le prospettive di un 'mercato unico transatlantico'*, di Costantino Pischetta (giugno 2007)
- Le basi americane in Italia: problemi aperti*, di Natalino Ronzitti (giugno 2007)
- La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, di Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi (maggio 2007)
- Il regime di non-proliferazione nucleare: obiettivi, struttura e fattori di rischio*, di Riccardo Alcaro (marzo 2007)
- I Balcani occidentali fra opportunità e rischi*, di Valerio Briani (dicembre 2006)
- Le prospettive del regime commerciale multilaterale dopo la sospensione del Doha Round*, di Paolo Guerrieri (novembre 2006)
- La trasformazione della Nato e il vertice di Riga*, di Emiliano Alessandri (novembre 2006)
- Le elezioni di metà mandato (Mid term) negli Usa*, di Ettore Greco (novembre 2006)
- Il futuro del Medio Oriente dopo il conflitto in Libano*, di Roberto Aliboni (ottobre 2006)
- Il contenzioso sul programma nucleare iraniano: presupposti e condizioni per una soluzione diplomatica*, di Riccardo Alcaro (settembre 2006)
- Lo stato del dibattito sul Trattato costituzionale dell'Unione europea*, di Gianni Bonvicini, Riccardo Alcaro, Michele Comelli (luglio 2006)
- Le missioni Pesd: operazioni, strutture, capacità*, di Riccardo Alcaro (maggio 2006)
- La sicurezza energetica nell'area atlantica: Europa e Stati Uniti a confronto*, di Arianna Checchi (maggio 2006)

Le operazioni multilaterali all'estero a partecipazione italiana: profili giuridici, di Natalino Ronzitti (maggio 2006)

L'assistenza europea e americana all'Autorità nazionale palestinese: stato attuale e prospettive future dopo la vittoria elettorale di Hamas, di Riccardo Alcaro (aprile 2006)

Il contenzioso sul programma nucleare iraniano: origini, stato attuale, prospettive, di Riccardo Alcaro (aprile 2006)

L'ascesa della Cina e gli equilibri strategici nel Pacifico occidentale, di Riccardo Alcaro (gennaio 2006)

La conferenza ministeriale di Hong Kong: tavoli negoziali e problemi aperti, a cura di Paolo Guerrieri (dicembre 2005)

Il vertice mondiale di New York e la riforma delle Nazioni Unite, di Raffaello Matarazzo e Natalino Ronzitti (ottobre 2005)

Lo status futuro del Kosovo, di Riccardo Alcaro (ottobre 2005)

La riforma delle Nazioni Unite, di Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo (luglio-settembre 2005)

I negoziati relativi alla riammissione nell'ambito del processo di Barcellona, di Jean-Pierre Cassarino (luglio-settembre 2005)

Il futuro dell'Osce, di Laura Pasquero (giugno 2005)

L'ascesa della Cina tra Europa e Stati Uniti, di Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo (maggio 2005)

La Nato e il Grande Medio Oriente, di Roberto Aliboni (aprile 2005)

Multilateralismo e unilateralismo nelle politiche ambientali dell'Ue e degli Usa, di Daniela Sicurelli (marzo 2005)

Stati uniti ed Europa: possibili opzioni per la politica americana: sintesi del rapporto The United States and Europe: possible options for U.S. policy, realizzato dal Congressional Research Service per i membri del Congresso americano, sintesi e traduzione a cura di Raffaello Matarazzo (febbraio 2005)

La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre: principali iniziative degli Usa e dell'Ue e prospettive per la cooperazione transatlantica, di Riccardo Alcaro (gennaio 2005)

La riforma della politica estera dell'Unione europea: implicazioni per i rapporti transatlantici, di Ettore Greco (dicembre 2004)

La giustizia penale internazionale nei rapporti transatlantici, di Natalino Ronzitti (novembre 2004)

Prospettive della politica europea di sicurezza e difesa: le missioni e l'Agenzia europea di difesa, di Michele Comelli, Federica Di Camillo, Giovanni Gasparini (ottobre 2004)

L'industria della difesa nel rapporto transatlantico, di Michele Nones, Giovanni Gasparini, Federica Di Camillo (agosto-settembre 2004)

Ruolo e riforma dell'Onu: posizioni in America e in Europa, di Ettore Greco (luglio 2004)

Il dibattito transatlantico su Medio Oriente e Nord Africa, di Roberto Aliboni (giugno 2004)

La cooperazione Nato-Russia: sviluppi recenti e prospettive, di Ettore Greco (aprile 2004)