

DA TOYAKO A LA MADDALENA

*Il G8 giapponese e la prossima
Presidenza italiana*

saqqi

DI FEDERICO
BONAGLIA E
ALESSANDRO
FUSACCHIA

Quando i
«grandi della
Terra» si
incontrano...

Da oltre trent'anni, una volta l'anno, i capi di Stato e di Governo («leader») dei Paesi più industrializzati del mondo si ritrovano per uno scambio di vedute informali sui grandi temi internazionali, e per vedere come esercitare insieme una *leadership* collettiva per rispondere alle sfide della globalizzazione. Da allora, il formato e soprattutto lo spirito di questi incontri è cambiato poco, a dispetto degli sviluppi geopolitici e delle profonde trasformazioni economiche che hanno caratterizzato il pianeta dalla metà dagli anni '70 a oggi. Dalla prima riunione a sei di Rambouillet, nel 1975 – passata alla storia come «l'incontro del caminetto» –, all'ultima tenuta lo scorso luglio a Toyako, in Giappone (e senza caminetto), il clima è rimasto quello: franco, senza impalcature. Ed è forse questa possibilità di confronto davvero unica offerta ai leader – come ha confidato lo stesso Romano Prodi – «il vero valore aggiunto dei Vertici G8».

Certo, rispetto alle origini, i leader sono diventati otto e non più sei, con l'ingresso del Canada nel 1976 e quello della Russia favorito nel 2001 da Silvio Berlusconi¹; l'agenda si è allargata dai tradizionali temi economici ed energetici per includere quelli dello sviluppo dei Paesi poveri e dell'ambiente, come pure il numero degli impegni sottoscritti dai leader²;

¹ Agli incontri partecipano i leader di Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti, più il presidente della Commissione Europea. La Russia partecipa al Summit ma non all'incontro dei Ministri delle Finanze, che si tiene in formato G7.

² Secondo l'Università di Toronto, gli impegni contenuti nella Dichiarazione dei Leader sono passati da 14 del primo Summit a oltre 300 negli anni più recenti (<http://www.g8.utoronto.ca/datasets/allcommitments/index.html>).

L'approccio giapponese al G8 si è inizialmente caratterizzato per una volontà di focalizzare la Dichiarazione dei leader su pochi elementi cruciali – segnando un elemento di rottura con le maxi-Dichiarazioni, omni-comprehensive degli anni precedenti. In tal senso, è stata adottata una nuova procedura per arrivare al documento finale del Vertice. Anziché presentare una bozza di documento da negoziare (come da prassi consolidata), la Presidenza giapponese ha costruito il primo *draft* a partire da *discussion papers* iniziali sui temi «Economia mondiale», «Cambiamenti climatici ed energia», «Sviluppo e Africa» e «Questioni politiche internazionali». Nell'intenzione dello Sherpa giapponese, il G8 avrebbe dovuto produrre un solo, conciso, documento dei leader, accompagnato da un *Chair's Summary*. L'ambiente e il cambiamento climatico i temi chiave inizialmente proposti per il G8 giapponese.

La situazione è poi evoluta in modo diverso, risultando in una Dichiarazione più tradizionale, e lunga, sia come naturale esito del processo negoziale che per l'evolversi della situazione internazionale, soprattutto la crisi dei prezzi alimentari – oggetto di un vertice alla FAO a inizio giugno e di un capitolo *ad hoc* a Toyako – e il problema delle elezioni in Zimbabwe.

Il G8 di Toyako si è articolato su tre giornate, con un fitto susseguirsi di incontri. La riunione in formato ristretto è stata preceduta da un incontro allargato ai leader africani (Algeria, Etiopia, Ghana, Nigeria e Tanzania, e presidente della Commissione dell'Unione Africana), e seguito da quello con i leader dell'*Heiligendamm Dialogue Process* (Brasile, Cina, India, Messico e Sudafrica)³ e del processo *Major Economies Meetings* (i cinque HDP più Australia, Corea del Sud e Indonesia) lanciati al G8 tedesco del 2007⁴. A con-

³ L'*Heiligendamm Dialogue Process* (HDP) coinvolge i cinque paesi quali *initial dialogue partners* in un processo non negoziale, focalizzato su quattro aree tematiche (investimenti, efficienza energetica, innovazione e sviluppo/Africa), che serve ad accrescere la conoscenza reciproca. La conclusione dell'HDP è prevista al Vertice italiano, con la presentazione di un rapporto finale e una decisione sulle eventuali modalità di continuazione del Dialogo, sia in termini di Paesi partecipanti sia di temi di discussione.

⁴ Il processo MEM coinvolge i 16 più grandi emettitori di CO₂.

tribuire alle discussioni (e alla foto di gruppo) anche i capi delle principali organizzazioni internazionali: Banca Mondiale, FMI, OCSE e ONU.

Il G8 giapponese si è concentrato su tre grandi aree: l'economia globale; lo sviluppo, in particolare dell'Africa; e i cambiamenti climatici. Una forte attenzione è stata poi data alla crisi più urgente e più dirompente, quella del cibo, mentre la difficile situazione dello Zimbabwe ha monopolizzato le discussioni con i leader africani.

Sul fronte dell'economia globale la preoccupazione principale del Vertice è stata quella di mandare un messaggio di rassicurazione nella capacità del sistema economico globale di uscire dalla crisi scoppiata nei mesi precedenti. Una crisi così acuta da essere stata definita da personaggi del calibro di George Soros o Alan Greenspan come la più grave degli ultimi decenni. Questo messaggio doveva poi ribadire la fiducia nel mercato, negli scambi, nelle transazioni internazionali, pur riconoscendo la necessità di un nuovo sistema di regole, che partisse dai lavori del *Financial Stability Forum* presieduto dal governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, e che però invitasse ad andare anche oltre, soprattutto per ripensare i sistemi di allerta e prevenzione, e il ruolo della speculazione. Un altro aspetto importante ha riguardato i Fondi Sovrani, fenomeno recente, che taluni vedono come emblema di moderno «colonialismo di ritorno» attraverso l'acquisto di *assets* strategici nei Paesi dell'Occidente da parte della Cina o dei Paesi del Golfo. Il G8 giapponese ne ha riconosciuto l'importanza e l'utilità, anche a fronte degli interventi a salvataggio di importanti intermediari finanziari occidentali, ma ne ha anche incoraggiato maggiore trasparenza. Il tema dei prezzi del petrolio è stato affrontato incoraggiando, da un lato (nel breve termine), l'aumento della produzione e della capacità di raffinazione e, dall'altro (nel medio termine), impegnandosi per una crescita degli investimenti, una maggiore efficienza energetica e un dialogo tra produttori e consumatori. C'è stato poi un appello a raggiungere presto un accordo internazionale in materia di protezione della proprietà intellettuale e della contraffazione.

**Risultati del
Vertice**

Sul fronte della sicurezza alimentare, si era tenuto ai primi di giugno un Vertice FAO a Roma che aveva rappresentato la prima grande occasione per un confronto della comunità internazionale per rispondere alla crisi. L'Italia in quella sede aveva proposto, per bocca del Ministro degli Esteri Franco Frattini, diverse misure e in particolare la creazione di una «banca del cibo», che consisteva in un meccanismo sopranazionale di gestione delle scorte alimentari, e in generale una migliore divisione del lavoro tra le agenzie alimentari dell'ONU (FAO, IFAD e PAM), senza però arrivare alla creazione di nuove strutture o nuove organizzazioni. Il problema era infatti prima di tutto di coordinamento e di politiche agricole e commerciali che in alcuni Paesi avevano rischiato di riportare all'autarchia. Al Vertice G8 sono stati annunciati importanti stanziamenti finanziari (10 miliardi di dollari) per rispondere alla crisi ed è stato deciso di lanciare un partenariato mondiale per la sicurezza alimentare. Questo partenariato dovrebbe coinvolgere tutti gli attori rilevanti – pubblici e privati – e consentire una maggiore mobilitazione di risorse e un migliore coordinamento delle iniziative, sia quelle in risposta all'emergenza che quelle di medio-lungo termine per il rafforzamento dei sistemi agro-alimentari dei Paesi vulnerabili.

In materia di sviluppo e Africa, il G8 giapponese ha riconfermato l'impegno verso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e le promesse fatte nel 2005 a Gleneagles di raddoppiare gli aiuti pubblici entro il 2010. Si è insistito su pace e sicurezza quali condizioni fondamentali per garantire uno sviluppo durevole in Africa. La salute è stato il settore che ha avuto maggior risalto. La lotta alle pandemie è stato per esempio uno dei campi dove il G8 ha riscontrato un successo chiaro. Si stima che il Fondo globale, creato al Vertice di Genova del 2001 e di cui l'Italia è tra i principali finanziatori, abbia contribuito a salvare le vite di due milioni e mezzo di persone. A Toyako, oltre a confermare l'impegno di arrivare a un finanziamento complessivo di 60 miliardi di dollari per la salute, si è puntato sulla lotta ad alcune malattie tropicali neglette e sulla formazione del personale sanitario dei Paesi in ritardo di sviluppo, per eliminare definitivamente la polio, ridurre la mortalità infantile e

per la salute delle donne. Sono stati poi confermati gli impegni nel settore dell'istruzione e dell'acqua. Questi impegni, come pure quelli in campo alimentare, verranno monitorati in occasione del Vertice italiano.

Una parte consistente del lavoro, e della Dichiarazione finale, si è poi concentrata sulle questioni ambientali e in particolare sulla lotta ai cambiamenti climatici. Il negoziato internazionale per arrivare a un accordo sulla riduzione di emissioni per il periodo successivo al 2012 (cosiddetto post-Kyoto) si svolge in ambito Nazioni Unite e vedrà il suo momento cruciale alla Conferenza di Copenaghen alla fine del 2009. Il G8 però era – ed è – chiamato a dare il proprio contributo. Le strategie non erano univoche, anche perché riflettevano posizioni diverse anche in seno al G8 stesso. Da una parte gli europei, più favorevoli a un approccio «diamo il buon esempio e gli altri seguiranno», anche attraverso l'adozione del famoso pacchetto 20-20-20; dall'altra, gli Stati Uniti, determinati invece a fare la loro parte se (e solo se) anche i nuovi attori globali faranno la loro, vincolandosi a una percentuale di riduzione delle emissioni. La combinazione di queste due posizioni è stata tradotta nel principio delle «responsabilità comuni ma differenziate», che è stato però difficile poi tradurre in indicatori, cifre e impegni concreti. Sicuramente il risultato del negoziato in seno al MEM (*Major Economies Meeting*), fortemente voluto da Washington per coinvolgere i grandi attori globali rilevanti in tema di cambiamenti climatici, ha permesso di compiere passi in avanti importanti anche in ambito G8. A Toyako è stato quantificato per la prima volta un obiettivo di lungo termine, fissando in almeno il 50% entro il 2050 la riduzione «desiderabile» di emissioni di CO₂. Nella Dichiarazione finale figura poi un forte incoraggiamento allo sviluppo di tecnologie innovative⁵. Sono stati poi costituiti i *Clean Technology Funds*, amministrati dalla Banca Mondiale, a cui hanno aderito però soltanto Stati Uniti, Giappone e Regno Unito attraverso un impegno finanziario di cinque miliardi di dollari.

⁵ La Dichiarazione di Toyako ricorda anche che i Paesi G8 spendono collettivamente ogni anno oltre dieci miliardi di dollari in ricerca e sviluppo sul cambiamento climatico.

C'è stato infine un sostegno esplicito al nucleare e alle fonti rinnovabili, mentre il sostegno ai biocarburanti è stato legato a un'analisi della loro sostenibilità e allo sviluppo di tecnologie di seconda generazione.

*Verso il G8
italiano*

Benché il processo di definizione delle priorità italiane per il G8 sia ancora in corso, e vada negoziato coi partner per arrivare alla Dichiarazione dei Leader, fin da ora sappiamo che alcuni temi saranno ineludibili. La lotta alla povertà internazionale, il cambiamento climatico e la stabilità finanziaria sono priorità più volte sottolineate dal presidente Berlusconi e da vari ministri. D'altra parte, ogni G8 eredita anche i molteplici impegni presi nei Vertici precedenti. A fronte della crescita degli impegni, il presidente Berlusconi si è espresso per la necessità di una maggiore concretezza e attenzione ai risultati, valutando quanto è già stato realizzato dai G8, anche in un'ottica di maggiore *accountability*.

A Toyako si è così deciso di affidare ad appositi gruppi di esperti G8 il compito di fare il punto sui progressi compiuti per sostenere il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio in materia di sanità, educazione e acqua. In tema idrico, per esempio, il G8 italiano offrirà una valutazione dei progressi nell'attuazione del Piano d'Azione di Evian per l'Africa, adottato dal G8 nel 2003. Un altro impegno che sarà valutato riguarda gli sforzi dei G8 per la sicurezza alimentare mondiale.

L'aggravarsi della crisi finanziaria ha riportato il tema della riforma della *governance* delle istituzioni finanziarie al centro del dibattito. Sia il ministro Frattini sia il ministro Tremonti hanno indicato che questa sarà una priorità del G8 italiano, nell'intento di promuovere una «nuova Bretton Woods» in grado di dare al sistema economico e finanziario nuovi strumenti di regolazione adeguati al mondo del 2008, non del 1948.

Più in generale, la crescente interdipendenza globale, esemplificata dall'intreccio delle crisi del 2008, e l'emergere di nuovi attori mettono in discussione l'adeguatezza delle istituzioni di *governance* sopranazionali a trovare risposte efficaci e sostenibili, come pure il ruolo del G8 stesso.

Il G8 si trova quindi in un momento di svolta. Esponenti di peso quali il primo ministro Brown e il presidente Sarkozy, da ultimo, in occasione della 63^{ma} Assemblea Generale delle Nazioni Unite, hanno chiaramente manifestato la necessità di allargare il G8 alle principali economie emergenti, verso un G13 o G14. Sebbene vi sia un generale riconoscimento della necessità di coinvolgere i nuovi attori in un dialogo costruttivo, l'allargamento sembra ad altri prematuro, in quanto aumenterebbe l'eterogeneità dei Paesi coinvolti, col rischio di ridurre il minimo comune denominatore e la capacità di trovare posizioni e soluzioni comuni fra i leader.

Il G8 non va certamente chiuso, come un'impresa in fallimento. Va però ripensato, reimpostato, per fare in modo che ritrovi la sua vocazione di *leadership* e impulso nell'affrontare le grandi sfide del nostro tempo. Per farne l'attore che – attraverso un dialogo sempre più rafforzato con gli altri grandi *players* globali – indichi un senso di marcia al mondo, puntando a onorare gli impegni già presi piuttosto che a fare nuove promesse, e soprattutto proponendo ricette e soluzioni concrete.

L'Italia si è espressa in favore di un maggiore coinvolgimento delle economie emergenti, in un'ottica di corresponsabilizzazione. Nella conferenza stampa di chiusura di Toyako, il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi ha riaffermato l'unicità e utilità del G8, sottolineando però la necessità di rafforzare il dialogo con le grandi economie emergenti, per trovare soluzioni sostenibili alle sfide globali («Le decisioni valgono quando sono decisioni comuni») a cominciare da quella del cambiamento climatico e dello sviluppo africano. Da qui l'annuncio di voler strutturare in maniera innovativa il formato dell'*outreach* del G8 italiano nel 2009, con alcune sessioni di lavoro che coinvolgano tutti i leader, pur preservando la centralità dell'esercizio a otto*.

* Aggiornato al 30 settembre 2008.