

## Il G8 e il G20: Istituzioni globali in un mondo in difficoltà

Bruno Archi  
(Già Vice Ministro degli Affari Esteri)

**Abstract** The article is about G8 and G20 and their role in dealing with the global crisis. The structure and the evolution of these two international forums will be analysed in order to understand whether they could reach their initial goals.

La riflessione in corso su un tema di politica estera di spiccato rilievo quale il G8 e il G20 scaturisce dalla sempre maggiore centralità dei tentativi da parte della comunità internazionale di contenere gli effetti della crisi globale e rilanciare una crescita economica forte, equilibrata e sostenibile.

In questa prospettiva, appare opportuno non solo soffermarsi sulla nascita, sullo sviluppo e sull'organizzazione di questi due fori internazionali, ma anche comprendere in che misura il G8 e il G20 siano riusciti a raggiungere gli obiettivi per i quali sono stati inizialmente concepiti.

Storicamente, sia il G8 che il G20 non nascono come organizzazioni internazionali, bensì come una serie di incontri informali di massimo livello, che nel corso degli anni si sono progressivamente strutturati, e le cui finalità rispondevano all'esigenza d'instaurare delle relazioni politiche pacifiche e di promuovere l'equilibrio economico mondiale.

In particolare, l'obiettivo iniziale per cui il G8 venne inizialmente concepito fu quello di affrontare le crisi economiche che caratterizzarono la metà degli anni Settanta, in particolare lo shock petrolifero e la riforma del sistema monetario internazionale dopo la fine del sistema di Bretton Woods e l'abbandono della convertibilità in oro del dollaro.

Pertanto, le maggiori democrazie industrializzate decisero – su iniziativa del Governo francese – di organizzare un incontro in occasione del quale avviare in maniera del tutto informale alcune discussioni sulle possibili misure da adottare per far fronte alla grave situazione economico-finanziaria.

All'incontro, che si tenne per la prima volta nel 1975 a Rambouillet, presero parte i Capi di Stato e di Governo dei sei principali paesi industrializzati, ossia Gran Bretagna, Francia, Germania, Stati Uniti, Italia e Giappone. Nel 1977, con l'ingresso del Canada, il G6 diventò G7 e nello stesso anno fu invitata a partecipare anche la CEE (Comunità Economica

Europea). Attualmente l'Unione Europea è rappresentata ai Vertici del G8 dal Presidente del Consiglio Europeo e dal Presidente della Commissione.

L'Unione Sovietica fu coinvolta soltanto nel 1991, in occasione del Vertice G7 di Londra. Il formato G7+1 fu avviato soltanto con il Vertice di Napoli nel 1994, ma occorrerà attendere il 1997 affinché la Russia possa essere considerata a pieno regime nel G8.

Le caratteristiche principali che contraddistinguono i lavori del G8 sono rappresentate dal carattere intergovernativo del processo preparatorio e la sua informalità.

Il metodo utilizzato in entrambi i fori, come si avrà modo di vedere nei successivi paragrafi, è basato sulla cooperazione, sulla concertazione e sul dialogo tra i diversi paesi.

La presidenza del gruppo, che ruota su base annuale, ne influenza in misura notevole l'agenda. Quest'ultima si basava essenzialmente su questioni di carattere economico-finanziario ma, nel corso degli anni, si è gradualmente ampliata. Se negli anni ottanta i Vertici G8 iniziarono a trattare questioni politiche e di sicurezza, sarà soltanto a partire dagli anni novanta che l'agenda dei Summit inglobò questioni relative al commercio, ai cambiamenti climatici e alla non proliferazione nucleare. Pertanto, accanto ai vertici di stato e di governo, a seconda dei temi posti all'ordine del giorno, i Capi di Stato e di governo predispongono le riunioni di ulteriori consigli ministeriali, che si incontrano secondo la programmazione dei lavori decisa dalla presidenza.

Tali consigli ministeriali hanno, tra l'altro, l'incarico di rappresentare il G8 nelle conferenze internazionali e di mantenere costanti contatti con le organizzazioni non governative dalle quali ricevono rapporti, proposte e documentazione.

I Capi di Stato e di governo possono infine istituire collegi di esperti per coadiuvare l'attività dei ministri, dal carattere prevalentemente temporaneo.

Il summit G8 rappresenta quindi soltanto la fase conclusiva di un lungo e delicato lavoro di preparazione. In linea generale, esso si svolge in tre giornate e si articola in sessioni separate del G7 e del G8 per concludersi il terzo giorno con la presentazione dei documenti finali nel corso della conferenza stampa tenuta dal presidente di turno del Gruppo. Le Dichiarazioni dei Capi di Stato e di Governo alla fine di ciascun summit contengono, nella loro straordinaria articolazione, impegni di carattere politico su tematiche di spiccato rilievo e di elevata attualità nell'ambito della comunità internazionale.

A partire dagli anni Novanta, la liberalizzazione dei mercati dei capitali, insieme all'ascesa delle economie emergenti e alla complessità delle nuove sfide globali, come la lotta alla povertà e le politiche di sviluppo, hanno spinto il G8 a promuovere il dialogo con i Paesi in Via di Sviluppo, in particolare con l'Africa.

Dal Vertice del 2007, tenutosi in Germania, è stato avviato un dialogo con le principali economie emergenti - Brasile, Cina, India, Messico e Sudafrica - denominato Processo di Dialogo di Heiligendamm su quattro temi: investimenti, energia, innovazione e sviluppo. La consapevolezza della dimensione globale dei cambiamenti climatici e dell'urgenza di agire ha indotto il G8 a imprimere un forte impulso politico e a coinvolgere attivamente anche le economie emergenti. In questo senso nel 2007 è stato promosso, su iniziativa degli Stati Uniti, il *Major Economies Meeting*, un dialogo rafforzato fra le maggiori economie mondiali al fine di facilitare il buon esito del negoziato ONU per il futuro accordo post 2012 sul clima. Al MEM partecipano 16 Paesi: i Paesi G8, le cinque grandi economie emergenti (Brasile, Cina, India, Messico, Sudafrica), Australia, Corea del Sud e Indonesia.

Nel 1999, in seguito a una successione di crisi finanziarie, è stato possibile assistere ad un ampliamento dei fori di governance globale con la creazione del G20, che prevede una partecipazione più ampia, rivolta soprattutto verso le economie emergenti. Anche il G20, come il G8, nasce con l'obiettivo di affrontare le sfide poste dalla crisi finanziaria e valutaria del 1997 su iniziativa dei Ministri delle Finanze del G7, i quali decisero di creare un nuovo meccanismo di dialogo informale su temi economici e finanziari.

L'esigenza di far fronte e cercare di anticipare l'evoluzione dell'economia mondiale all'interno di un formato più ampio rispetto al G7/G8 nasceva dalla constatazione della rapida ascesa di una serie di Paesi fino a quel momento esclusi o sotto-rappresentanti all'interno dei meccanismi di governance economica globali, in particolare dei cosiddetti BRICS: Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa.

Del G20 fanno attualmente parte sia i Paesi G8, la Turchia, la Repubblica del Sud Africa, l'Arabia Saudita, l'India, l'Indonesia, la Cina, l'Australia, la Corea, il Messico, il Brasile e l'Argentina. Le organizzazioni internazionali partecipanti sono la Presidenza dell'Unione europea, la Banca centrale europea, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale.

La prima riunione del G20 si tenne a Berlino nel dicembre 1999 e vide la partecipazione dei Ministri delle Finanze e dei Banchieri centrali dei Paesi membri. A seguito della crisi finanziaria del 2008 gli Stati Uniti decisero di "elearne" il livello di partecipazione ai Capi di Stato e di Governo (Washington, 14-15 novembre 2008).

I successivi Vertici del G20 vennero organizzati con cadenza quasi semestrale ma a partire dal Summit di Seoul del 2010, si decise di ripristinare la cadenza annuale dei Vertici.

Al Summit di Cannes del novembre 2011 sono state stabilite le presidenze dei successivi quattro anni, tra cui Australia nel 2014 e Turchia nel 2015. È stato inoltre istituito un sistema di rotazione delle Presidenze tra cinque gruppi di Paesi, ossia: Australia, Arabia Saudita, Canada e Stati Uniti nel Gruppo 1; India, Russia, Sud Africa, Turchia nel Gruppo 2; Argentina, Bra-

sile, Messico nel Gruppo 3; Francia, Germania, Italia e Regno Unito nel Gruppo 4; Cina, Indonesia, Giappone e Corea del Sud nel Gruppo 5. È stato altresì stabilito che tale sistema sarà applicato a partire dal 2016.

Anche il G20 non è un'organizzazione internazionale e non dispone di un Segretariato permanente: l'agenda del Gruppo e le sue attività vengono stabilite dalla Presidenza di turno che ruota tra i Paesi membri in consultazione con questi ultimi.

Per assicurare la continuità dei lavori del G20, al Vertice di Cannes del 2011 è stato deciso di istituire meccanismo che consente al Paese che detiene la Presidenza di essere coadiuvato dal Paese che ha esercitato la Presidenza nell'anno precedente e da quello che la eserciterà nell'anno successivo.

Ciascuna Presidenza può decidere di invitare al Summit Stati non membri del G20 e Organizzazioni Internazionali: il numero di Paesi che possono essere invitati è tendenzialmente limitato a cinque, in rappresentanza di diverse aree.

La Presidenza ha durata annuale e ruota fra i diversi paesi. I paesi del G20 sono suddivisi in cinque gruppi geograficamente omogenei. La presidenza passa di anno in anno da un gruppo all'altro. All'interno di ciascun gruppo i paesi si accordano informalmente sul paese da candidare. Per il 2008 la funzione è svolta dal Brasile. Per il 2009 sarà svolta dal Regno Unito.

Il Segretariato, istituito dalla Presidenza, coordina le attività fra i membri del gruppo per l'anno in corso, cura la pubblicazione e diffusione dei documenti, organizza le riunioni. Il Segretariato organizza anche seminari cui partecipano rappresentanti dei paesi membri.

Come nel G8 nel corso degli anni Ottanta e Novanta, anche nel G20 si è assistito, soprattutto a partire dal 2011, ad una progressiva estensione dell'agenda anche a tematiche non economico e finanziarie. In aggiunta alle consuete riunioni dei Ministri delle Finanze (di norma tre all'anno), si sono così tenute Ministeriali tematiche in formato Esteri, Agricoltura, Lavoro, Sviluppo, Commercio, Turismo, che hanno contribuito ad alimentare il processo preparatorio del Vertice. In seno al G20 sono inoltre stati costituiti alcuni gruppi di lavoro ad hoc, ad esempio in materia di coordinamento delle politiche macroeconomiche, riforma dell'architettura finanziaria internazionale, cooperazione allo sviluppo e lotta alla corruzione.

A conclusione dei Vertici G20, i Leader adottano un Comunicato finale (accompagnato eventualmente da alcuni piani d'azione e dai rapporti discussi nell'ambito dei gruppi di lavoro settoriali). La preparazione del Comunicato finale è affidata agli Sherpa G20 (che analogamente al G8, sono i rappresentanti personali dei Capi di Stato o di Governo), a cui è attribuito il negoziato preliminare ed il coordinamento delle diverse tematiche affrontate dal G20.

Per quanto concerne i lavori del G8 e del G20, questi sono principalmente svolti dalle diplomazie nazionali degli stati che ne fanno parte.

Il G8 opera prevalentemente a livello di Capi di Stato e di Governo, che si incontrano una volta l'anno in occasione del Summit. Il vertice in realtà è solo la fase conclusiva di un processo a più livelli, che prevede il coordinamento fra il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), la Presidenza del Consiglio e il Ministero degli Affari Esteri (MAE).

Il coordinamento interministeriale è affidato allo Sherpa, figura chiave che rappresenta personalmente il proprio Capo di Stato e di Governo per tutte le questioni che formano l'agenda del Vertice. L'incarico di Sherpa G8 e G20, che peraltro ho ricoperto come ruolo dal gennaio 2010 al novembre 2011, consiste nell'espletare la funzione di Rappresentante personale del Presidente del Consiglio.

Nella fattispecie, lo Sherpa interviene ed è responsabile del processo preparatorio dei Vertici G8 e G20, e soprattutto interviene nel coordinare la stesura della Dichiarazione finale adottata al termine di ogni vertice.

Inoltre, attraverso costanti contatti con gli altri Paesi membri, comunica le posizioni e le proposte dei rispettivi Capi di Stato o di Governo sulle principali questioni internazionali contenute nell'agenda. Per quanto concerne l'Italia, il ruolo dello Sherpa è attribuito ad un diplomatico di rango di ministro plenipotenziario o di ambasciatore.

Lo Sherpa detiene a sua volta due supplenti: il Foreign Affair Sous Sherpa per le competenze del Ministero degli Affari Esteri e il Financial Sous Sherpa per le competenze del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Sulla base delle indicazioni degli Sherpa, svolgono un ruolo chiave nel negoziato del testo della Dichiarazione finale.

In particolare, essi rappresentano le singole amministrazioni nazionali che agiscono nell'interesse esclusivo e sotto la direzione dei leader dei singoli Paesi. Essi hanno il compito di coordinare i lavori, di mediare tra le diverse posizioni e di negoziare compromessi al fine di far emergere, in relazione ai singoli temi trattati, un indirizzo comune. Su alcune tematiche particolarmente complesse sono stati invece creati dei gruppi di lavoro ad hoc.

Normalmente, ogni Presidenza organizza almeno tre o quattro riunioni per la preparazione del Vertice annuale, nonché alcune successive al fine di assicurarne i seguiti.

I Ministri delle Finanze si incontrano tre volte l'anno in formato G7, insieme ai Governatori delle banche centrali. Incontri preliminari a livello di Deputies (supplenti dei Ministri) e di Deputies' Deputies si svolgono con maggiore frequenza. Una quarta riunione, denominata pre-Summit poiché preparatoria del Summit dei Capi di Stato e di Governo, è in formato G8 (comprende la Russia), ma senza la partecipazione dei Governatori.

Una particolare attenzione deve essere dedicata alla preparazione della documentazione redatta in vista dei summit G8 e G20, in cui non solo è presentato un inquadramento generale sulle tematiche affrontate, ma anche spunti di intervento su ogni punto dell'agenda dei lavori. Oltre ad un inquadramento più generale sulle finalità del vertice, sono alle-

gate le bozze di dichiarazioni finali, suscettibili dei cambiamenti durante la cosiddetta *sherpa night*, la notte del negoziato finale condotto dagli sherpa prima della giornata conclusiva del vertice stesso.

I Comunicati emessi a conclusione delle riunioni dei Ministri finanziari e dei Capi di Stato sono documenti politici che contengono le decisioni assunte circa le misure da adottare e le raccomandazioni ai paesi membri e alle organizzazioni internazionali.

Gli incontri si svolgono a porte chiuse, anche se nel tempo si è affermata la prassi di rilasciare dichiarazioni finali o comunicati, e la presidenza tiene una conferenza stampa conclusiva.

Sia il G8 che il G20 sono dei fora intergovernativi e informali - le cui decisioni che vengono prese per consenso non hanno rilevanza giuridica - che tuttavia tendono sempre più a presentarsi al centro di un sistema di governance globale.

In effetti, le discussioni e le tematiche sollevate dai Gruppi sono strettamente interconnesse, e parallelamente alle problematiche economiche e finanziarie, i summit del G8 e del G20 si occupano in maniera vieppiù crescente della povertà estrema dei paesi in via di sviluppo e dei mutamenti climatici.

I summit G8 e G20, pur avendo finalità e principi diversi, sono sorti con lo scopo di fornire una risposta alle crisi finanziarie che hanno contraddistinto l'inizio degli anni '70 e la fine degli anni '90 (unitamente a quella del 2008), contribuendo a dimostrare gli stretti legami esistenti tra le diverse economie mondiali.

Inoltre, essi presentano caratteristiche simili anche nelle modalità operative con le quali hanno cercato di affrontare le problematiche, agendo in maniera estremamente simile.

In particolare, in entrambi i casi hanno cercato, poco dopo l'avvio della loro attività, di ampliare le loro rispettive sfere di influenza ed intervento, allargando a temi più globali rispetto a quelli di partenza.

Infatti, il G8 inizia ben presta ad occuparsi di temi politici e di sicurezza, allargando la propria sfera dal commercio internazionale, ai cambiamenti climatici e agli aiuti allo sviluppo.

Anche il G20 effettua un tentativo altrettanto ambizioso, e dopo i primi tre vertici fra il 2008 e il 2009 tenta anch'esso ad espandersi verso il tema del mutamento climatico e quello del commercio, senza tuttavia ottenere i risultati sperati. Seguendo tale direttrice, sorgono dei quesiti in merito alla legittimità del G8 e del G20 ai quali si tenterà di fornire una risposta nei paragrafi successivi, e cioè quale dei due fori ha dato miglior prova di funzionamento e ha saputo rispondere in maniera adeguata alle esigenze per le quali era sorto, e quale ha raggiunto gli obiettivi per i quali era stato preposto.

Chiaramente la coesistenza tra le due istituzioni ha dato qualche problema a partire dal 2008. Ciò che è accaduto è stata la sovrapposizione di

competenze, fino al punto di attribuire al G20 funzioni, ruoli e competenze superiori, volendolo quasi elevare ad organo collegiale decisionale a livello globale, che potesse avere un potere non strettamente di indirizzo politico.

Tra il 2008 e il 2009 si era diffusa l'opinione secondo la quale il G20 avrebbe potuto non solo gestire e risolvere la crisi economico finanziaria - e questo sarebbe stato legittimo, oltre che auspicabile - ma anche dare risposte concrete e decisionali su temi come il clima e il negoziato di Doha sul commercio internazionale che non trovavano utili sbocchi nei rispettivi fori di dialogo e negoziato.

I motivi che spinsero ad immaginare un G20 maggiormente ambizioso erano legati non solo a problematiche connesse alla politica globale, ma anche a fattori di politica interna, e più propriamente elettorale. Il protagonismo di alcuni Stati sulla scena internazionale contribuì fattivamente a questa tendenza, concorrendo allo sviluppo di una visione del mondo non soltanto multilaterale, ma anche di ri-orientamento geografico delle priorità globali. Tali spinte propulsive si mutarono in realtà operativa nel vertice del G20 di Londra nell'aprile 2009, in occasione del quale figurò la promessa di ridurre l'influenza dominante degli Stati Uniti e dei paesi europei in istituzioni chiave come la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale.

Il tentativo di ampliamento dei poteri del G20 riuscì inizialmente anche in conseguenza dell'immediata e pressante necessità di risposte richieste dall'opinione pubblica a fronte della crisi globale. Approfittando di questi fattori, si riuscì ad introdurre il G20 sul palcoscenico internazionale già forse con l'ancora più ambiziosa idea di sostituirlo in parte o totalmente al G8, che nel frattempo viveva una fase in verità qualsiasi di stallo e di inerzia.

Se da una parte, è innegabile che la rappresentatività del G20 conferisca al gruppo un grado di legittimità superiore a quella del G8, d'altra parte il G20 incontra ostacoli nei processi decisionali, sia perché raggiungere una decisione in venti è più complicato che farlo in otto, sia per l'enorme varietà e diversità degli interessi rappresentati. Il G8 d'altra parte però manca della capacità di imporre le sue decisioni ai maggiori paesi emergenti e pertanto non offre una vera alternativa al G20. Il G20 include tutti i maggiori attori economici mondiali e garantisce pertanto la base (potenziale) di consenso necessaria a che le decisioni prese abbiano effettivamente un impatto.

Nel 2011 il fenomeno delle primavere arabe riaccende i riflettori sui temi politici, dopo che la prima fase emergenziale della crisi economico finanziaria era passata, e ciò ha contribuito a riportare in auge il G8. La presidenza francese ebbe se non altro il merito di riattivare l'attenzione sul G8 e il vertice di Deauville confermò questa impostazione, a dimostrazione del fatto che la vitalità del G8 era tutt'altro che spenta e che una importante condivisione di opinioni e di valutazioni al massimo livello su un fenomeno di tale portata era non solo opportuna ma necessaria.

Fu proprio quella la cartina di tornasole della perdurante validità del G8 quale foro di dialogo al massimo livello, ristretto, informale, dove intorno ad un tavolo sono sedute non oltre 10 persone (compresi i presidenti del consiglio europeo e della commissione). E furono le primavere arabe che convinsero anche i più riluttanti a mantenere e sviluppare questo foro a riconoscerne l'utilità e le potenzialità.

Come anticipato nei precedenti paragrafi, è senza dubbio più facile parlarsi, incontrarsi, scambiarsi opinioni intorno ad un tavolo in cui gli Stati partecipanti sono numericamente pochi, come ad esempio nel G8 - piuttosto che condurre un negoziato su un testo o una dichiarazione dove i partecipanti arrivano sino al numero di 33-35.

Del resto, durante la mia personale esperienza di Sherpa G8-G20, ho potuto constatare in prima persona che esistono difficoltà oggettive nel raggiungere un accordo condiviso in merito ad un testo finale o ad una decisione da intraprendere all'interno dei fori multilaterali.

Si può quindi affermare che se da una parte il G8 si trova ad affrontare un problema di rappresentatività e quindi di legittimità sul piano decisionale mondiale, è altresì vero che il G20 non potrà sostituire il G8. Infatti, superato in parte l'allarme della crisi finanziaria ed economica che ha portato alla ribalta il G20 (trasformando in vertice un forum di consultazione ministeriale di secondo piano creato - su iniziativa del G7/8 - in risposta alla crisi dei mercati asiatici del 1997-1998), permangono le divergenze i diversi modi di concepire i valori, le differenze storiche, culturali, religiose, geopolitiche, economiche e sociali dei così tanto eterogenei membri del G20.

Mentre le riunioni degli Sherpa hanno iniziato ad essere sempre più condizionate dai numerosi distinguo posti dalle delegazioni sui documenti, è stato addirittura sostenuto che dopo il vertice di Pittsburgh (Settembre 2009) il G20 sembrava già perdere la sua spinta propulsiva.

La suddetta analisi mostra forse dei caratteri piuttosto estremi, e pertanto non la condivido tout court, poiché ritengo che il G20 includendo tutti i maggiori attori economici mondiali, riesca comunque a garantire la base potenziale di consenso necessaria a che le decisioni prese abbiano effettivamente un impatto.

Tuttavia, non condivido neanche l'opinione di coloro che credevano di poter semplicemente fare a meno del G8 in quanto ritenuta formazione obsoleta, pensando di poter trasferire de facto le sue competenze al nascente G20.

Dopo le primavere arabe anche i più fervidi detrattori del G20 ridussero progressivamente le critiche, fino a preferire il molto più ragionevole silenzio.

Confermo quindi l'importanza e la necessità di mantenere entrambi i fori G8 e G20, al fine di garantire lo svolgimento di lavori che forniscano soluzioni ai maggiori problemi del mondo, aggiungendo tuttavia una bre-

---

vissima riflessione: la storia di questi anni ha dimostrato come il G8 resti ancora un forum valido, al contrario di quanti ritenevano di eliminarlo e sostituirlo con il G20, trasformandolo in una sorta di ONU in formato ridotto che potesse dare risposte ai problemi del nostro tempo.

