

## ARTICOLI E SAGGI

### LA PRESIDENZA ITALIANA DEL G8

FRANCO FRATTINI

*1. Lo scenario globale nell'anno della quinta Presidenza italiana del G8.*- Lo scorso 1° gennaio l'Italia ha assunto, per la quinta volta nella sua storia, la Presidenza del G8 in uno scenario mondiale di particolare complessità.

Da una parte, tale scenario è il risultato di fattori strutturali, legati all'attuale fase storica contrassegnata, dopo la fine del bipolarismo ed una breve stagione di asserito unipolarismo, dall'emergere e dal consolidarsi di un equilibrio multipolare. Nonostante la posizione di preminenza tuttora conservata dagli Stati Uniti d'America, infatti, il potere di influire sui destini del mondo è oggi diffuso – e dunque diluito – fra una pluralità di Stati, tanto da indurre alcuni a ritenere che l'attuale assetto mondiale sia in effetti “non-polare”.

L'affermazione di questo nuovo quadro geopolitico è innanzitutto il riflesso dei fenomeni connessi alla globalizzazione, che hanno mutato i rapporti di forza fra gli Stati e favorito l'ascesa di nuove potenze emergenti.

Ma la globalizzazione ha avuto anche altre conseguenze. Ha ad esempio moltiplicato il numero degli attori che si affacciano sulla scena internazionale, favorendovi in particolare l'irruzione dei soggetti non statuali. Una governance inadeguata della globalizzazione ha anche contribuito alla nascita di nuove sfide e di nuove minacce, caratterizzate da una natura non convenzionale ed “asimmetrica”: dal cambiamento climatico al terrorismo, dai fenomeni migratori non adeguatamente governati alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, dal consolidamento di conglomerati criminali transnazionali alle pandemie.

In questo contesto si aggiunge la peggior crisi economico-finanziaria degli ultimi decenni, destinata ad attirare su di essa e sulle sue conseguenze l'attenzione delle opinioni pubbliche mondiali e dei governanti per un periodo che certamente si estenderà almeno a tutto il mandato italiano di Presidenza del G8.

2. *L'esigenza di un ripensamento dei meccanismi di governance mondiale.*- Questo difficile scenario pone il nostro Paese di fronte alla particolare responsabilità di dover gestire uno dei principali fori della *governance* mondiale proprio in una fase in cui è la struttura stessa di tale *governance* ad essere oggetto di forti critiche, anche perché le si rimprovera di non aver saputo prevedere e gestire i fenomeni di crisi con i quali siamo confrontati. È del resto innegabile che tale sistema necessiti oggi di una revisione, se non di un vero e proprio ripensamento complessivo, che coinvolga le Nazioni Unite, le Istituzioni Finanziarie Internazionali e lo stesso G8. Tutti questi strumenti corrispondono, in effetti, nella loro attuale configurazione, ad un assetto mondiale che oggi appare superato.

In questo senso, quindi, l'attuale situazione di crisi può costituire addirittura un'opportunità, spingendoci con più forza a prendere atto di un'esigenza che è da tempo nell'ordine delle cose. L'importante è che l'opera di riforma non si limiti ad un *quick fix*, che finisca per individuare soluzioni di corto respiro e basate su criteri in fondo analoghi a quelli su cui si fonda il sistema vigente, ma sia frutto di una valutazione approfondita e complessiva dei nuovi assetti e soprattutto delle diverse sfide a cui siamo chiamati a rispondere. Se non sapremo cogliere questa opportunità, il rischio è che il sistema di *governance* finisca per "autoriformarsi" di fatto, con l'affermazione di nuovi poteri e nuove regole del gioco, senza che essi siano inquadrati in un disegno coerente e da tutti condiviso.

Tale azione di riforma risponde dunque ad un preciso interesse di tutti gli *stakeholders*, ed in modo particolare dell'Europa. Quest'ultima infatti vede oggi fortemente ridimensionato il proprio peso nel mondo, in termini sia di rilevanza economica sia di influenza politica. Ciò potrebbe indurci ad una "posizione di retroguardia", di difesa cioè della posizione privilegiata ancora oggi detenuta, in virtù dei passati equilibri, nei principali fori della *governance* globale. Seppur in apparenza allettante, si tratta di una visione che, a lungo termine, pecca di miopia: dobbiamo infatti realisticamente riconoscere l'attuale ruolo dell'"Occidente" – categoria geopolitica che va peraltro trasformandosi profondamente e che ogni giorno necessita di essere "reinventata" – e cercare di partecipare, attivamente ed in modo propositivo, ad una ridefinizione dei meccanismi di gestione concertata delle relazioni internazionali.

La conclusione che possiamo trarne è che l'Italia dovrà fare fino in fondo la sua parte nel contribuire all'esercizio, sfruttando proprio

l'occasione connessa con il suo mandato nel G8; ma perché i suoi sforzi risultino efficaci dovrà mantenersi in stretto raccordo con i principali partner europei, con i quali gli interessi comuni su questo terreno sono ancora più forti ed evidenti che in altri settori.

*3. Criteri per una concezione “dinamica” del G8: rappresentatività, inclusione, responsabilità ed efficacia. Le “geometrie variabili”.*- Riforma della *governance*, superamento della crisi economica e crescita globale sostenibile sono gli elementi attorno a cui ruota la nostra Presidenza del G8. Si tratta evidentemente di temi strettamente interconnessi, perché la modulazione degli strumenti non può essere ritenuta una variabile indipendente rispetto all'efficacia degli interventi.

In questo senso, molto si è discusso, in particolare a partire con l'inizio del 2009, su una presunta “rivalità” fra il Vertice previsto a Londra all'inizio di aprile (in formato G20+) e il Vertice del G8 che organizzeremo dall'8 al 10 luglio alla Maddalena. A mio avviso, si tratta di un falso problema. Il G20+, che a livello dei leader si è riunito per la prima volta a Washington lo scorso novembre, è nato da un'esigenza contingente – quella della crisi finanziaria – ed è su di essa che focalizzerà la sua attenzione. Il G8 è un foro più stabile e meno eterogeneo, che affronterà, il tema del rilancio dell'economia mondiale in una prospettiva di più ampio respiro e di lungo termine insieme ad altre grandi sfide globali, quali i cambiamenti climatici e lo sviluppo dei Paesi più poveri. Naturalmente stiamo lavorando con la Presidenza britannica del G20 per garantire che i due esercizi siano coordinati, complementari e senza sovrapposizioni. In realtà il dibattito sui rischi di una “competizione tematica” fra i due Vertici nasconde una diversa e se vogliamo più radicale questione, che è quella della loro rappresentatività. Il formato del G8, infatti, è criticato per non essere un formato inclusivo, che rischia di farne un club esclusivo ed elitario, privo, in realtà, di quella ampia capacità di rappresentare gli assetti mondiali, come mostrato dal fatto che il suo contributo al PIL mondiale è sceso poco sotto il 60%.

È dunque necessario intervenire per coniugare al meglio maggiore rappresentatività ed efficacia per costituire un foro al passo con i tempi, in grado di associare un governo efficace della globalizzazione. Si tratta di una visione che l'Italia porta avanti con coerenza. Anche nel 1994 invitammo al G8 di Napoli la Russia, creando – di fatto – le condizioni per l'importante passaggio politico dal G7 al G8. Oggi rite-

niamo che delle grandi economie emergenti il G8, come il resto del mondo, non possa più fare a meno. Intendiamo dunque associare in modo più stabile e strutturato quei Paesi che fanno parte del cosiddetto G5, Brasile, Cina, India, Messico e Sudafrica, con cui dal 2007 abbiamo avviato un processo di Dialogo (lo *Heiligendamm Dialogue Process*), affinché diventino sempre più interlocutori paritari. Da una parte si tratta di riconoscere ad essi un ruolo nei processi di *governance* adeguato all'ormai raggiunto status di potenze economiche e politiche emergenti, dall'altra, di dividerne il peso della responsabilità verso le grandi sfide globali, quali la crescita sostenibile, i cambiamenti climatici e lo sviluppo del continente africano.

Tale maggiore rappresentatività dovrà essere strumentale all'efficacia del gruppo. Se il "core group" degli otto Paesi più industrializzati presenta il vantaggio di costituire un gruppo ristretto di Paesi "like-minded" per condivisione di valori, interessi e processi democratici e se ogni ampliamento renderebbe più complesso raggiungere posizioni condivise, sarebbe altresì illusorio, nonché privo di ogni efficacia, confrontarsi sulle grandi questioni globali in maniera sostanziale prescindendo dai grandi attori emergenti, cui l'Italia vorrebbe associare anche l'Egitto – Paese arabo, mediterraneo, africano e prevalentemente musulmano.

Con questi Paesi, alla Maddalena intendiamo incontrare – per la prima volta – i leader africani, in un'ottica di responsabilità condivisa verso il Continente africano. Essi sono, infatti, ormai donatori, ma soprattutto investitori e partner commerciali di grande rilievo.

In tema di lotta ai cambiamenti climatici, intendiamo proseguire il processo di dialogo fra i principali paesi emettitori di CO<sub>2</sub>: G8, G5 e altre economie come Australia, Indonesia e Corea del Sud. L'obiettivo di tale dialogo è ravvicinare le posizioni in vista della Conferenza di Copenaghen del prossimo dicembre.

*4. Crisi globale, risposte globali.*- Passando dalla questione dei "formati" ai temi di sostanza, la crisi economico-finanziaria è certamente destinata ad essere prioritaria. Da parte italiana, si intende affrontare questa sfida seguendo quattro direttrici, che convergono tutte verso un comune obiettivo: quello di restituire alla globalizzazione il suo carattere di opportunità, anziché lasciare che si trasformi in un elemento di preoccupazione e di profonda divisione a livello mondiale.

Innanzitutto, poiché la crisi ha indubbiamente una portata (e per certi versi un'origine) globale, dovremo adoperarci affinché le risposte

abbiano anch'esse carattere globale. In tempi di declino economico la tentazione dei governi è spesso quella di cercare ricette sul piano interno, con il rischio di innescare una nuova competizione fra sistemi nazionali e dare avvio ad una pericolosa spirale "protezionistica". Dovremo pertanto evitare che questo impulso prevalga rispetto alla necessità di individuare soluzioni concordate e condivise. Queste ultime dovrebbero, in particolare, concentrarsi sull'individuazione di regole precise e certe per consentire l'ordinato funzionamento del settore finanziario, ma anche, ad esempio, per fornire adeguate garanzie agli investimenti e per favorire l'innovazione attraverso la tutela della proprietà intellettuale. Più in generale, questa crisi ci fornisce l'occasione per dare regole migliori al capitalismo in una serie molto ampia di settori: dalla *corporate governance* alla lotta alla corruzione e ai paradisi fiscali. Tale esigenza condivisa si è tradotta recentemente in un'iniziativa concreta. Su proposta dell'Italia infatti, i Ministri delle Finanze del G8 hanno deciso di elaborare nei prossimi mesi un "*Global-Legal Standard*", con l'obiettivo di rendere i mercati più giusti e, al contempo, più efficienti.

In secondo luogo, l'iniziale caos finanziario ha ormai innescato una fase di marcato regresso dell'economia reale. Diviene pertanto centrale puntare, fra i possibili fattori di stimolo della crescita mondiale, ad un rilancio del commercio internazionale. L'obiettivo di conferire nuovo impulso ai negoziati di Doha ed alla liberalizzazione del commercio, dopo i fallimenti degli ultimi anni e di fronte al concreto rischio di chiusure protezioniste, può certamente apparire complesso ed ambizioso; riteniamo però di poterlo raggiungere proprio contando sulla peculiare opportunità offerta da un Vertice che riunirà intorno allo stesso tavolo, e per un fine comune, potenze industriali ed economie emergenti.

Infine, intendiamo prestare la massima attenzione anche alla dimensione umana e sociale della crisi, come dimostra l'iniziativa di un Summit dei Ministri del Lavoro del G8 a Roma nel mese di marzo, focalizzato su temi di grande impatto per l'individuo e per la famiglia quali la disoccupazione, i sussidi familiari, la riqualificazione dei lavoratori.

*5. I cambiamenti climatici e la sicurezza energetica, il terrorismo e la non proliferazione, l'Africa e lo sviluppo, le crisi regionali.*- Oltre ai temi inerenti l'attuale crisi economica e finanziaria, intendiamo focalizzare il nostro mandato di Presidenza su quattro principali

priorità che fanno ormai parte del *core business* del G8: i cambiamenti climatici e la sicurezza energetica; il terrorismo e la non-proliferazione; lo Sviluppo e l’Africa; le crisi regionali.

Cambiamenti climatici e sicurezza energetica sono temi sempre più chiaramente interconnessi, che presuppongono l’adozione di strategie complessive e coerenti a livello planetario: non solo perché le politiche ambientali ed energetiche hanno importanti ripercussioni su scala globale, ma anche perché influiscono in modo diretto ed evidente sulla competizione economica mondiale. Su questo terreno, dunque, è più che mai necessaria una concertazione che coinvolga il numero più ampio di Paesi possibile, dalle potenze industriali, alle economie emergenti ai Paesi in via di sviluppo.

Dovremo pertanto adoperarci per dare un forte impulso al negoziato delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in vista della Conferenza che si svolgerà a Copenaghen a fine anno allo scopo di definire un nuovo regime globale post-2012. Il Vertice della Maddalena sarà del resto un’occasione unica per un confronto diretto ed approfondito su questi temi con la nuova Amministrazione americana, il cui primo approccio alle politiche ambientali ed energetiche – viste anche come una opportunità ai fini del rilancio economico, attraverso nuovi investimenti e “green jobs” – sembra segnare forse il maggior elemento di discontinuità rispetto alla linea seguita da Washington negli ultimi otto anni e indicare una linea di maggior impegno nel contrasto ai cambiamenti climatici.

Non possiamo dimenticare che molte delle scelte che stiamo compiendo oggi in materia di approvvigionamenti energetici e riduzione delle emissioni avranno conseguenze pratiche soprattutto in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo. Ci adopereremo pertanto affinché vengano fissati al più presto degli obiettivi ambiziosi e certi che coinvolgano il maggior numero possibile di Paesi, in modo da stimolare sin d’ora i necessari investimenti in nuove tecnologie rinnovabili e a basso contenuto di carbonio ed agevolare la transizione verso un utilizzo sostenibile delle risorse energetiche.

Inoltre, pecceremmo di ingenuità se attribuiamo alle decisioni assunte oggi il potere di risolvere nell’immediato il problema di fondo della nostra sicurezza energetica, che nei prossimi anni continuerà a dipendere essenzialmente – anche se in misura variabile da Paese a Paese – dall’approvvigionamento di idrocarburi. Anche su questo fronte, peraltro, è ormai evidente come, al di là degli egoismi nazionali e della dimensione ancora chiaramente domestica e nazionale

delle politiche energetiche, vi sia un comune interesse di produttori e consumatori a cooperare per aumentare l'efficienza e la trasparenza dei mercati e contribuire a ridurre la volatilità dei prezzi. Nell'ottica di favorire gli investimenti in nuove infrastrutture energetiche, è indispensabile approfondire il dialogo fra gli attori rilevanti del mercato energetico sia sul fronte della domanda che su quello dell'offerta di energia per contribuire a stabilizzarne le dinamiche.

Anche nel caso della non-proliferazione la Presidenza italiana del G8 cade in un frangente di particolare rilievo, essendo prevista per il 2010 la Conferenza di riesame del Trattato di non Proliferazione Nucleare (TNP). Si tratta di uno snodo fondamentale per il futuro della sicurezza nucleare mondiale: la tutela e, se possibile, il rafforzamento del Trattato come strumento universale di garanzia contro la proliferazione – solo cinque Paesi membri delle Nazioni Unite non sono oggi parte del TNP – costituirebbe un importante contributo anche alla delicata questione dello sfruttamento del nucleare civile (e alle crisi regionali che sono ad essa collegate) e consentirebbe di ampliare il regime di garanzia contro l'utilizzo della minaccia nucleare da parte delle organizzazioni terroristiche. A quest'ultimo proposito, peraltro, dedicheremo particolare attenzione all'attuazione del Partenariato globale contro la diffusione delle armi di distruzione di massa, lanciato al Vertice G8 di Kananaskis nel 2002. Tutto ciò nella consapevolezza, tuttavia, che la sola non proliferazione non basta e che occorre in prospettiva riprendere il dibattito sul disarmo nucleare come strumento per rafforzare la cooperazione in tema di sicurezza globale.

Sul tema più generale della lotta ai fenomeni terroristici, intendiamo predisporre una Dichiarazione *ad hoc* dei Capi di Stato dei Paesi membri, ponendo attenzione soprattutto ai fenomeni della radicalizzazione sociale e del reclutamento, in un contesto che comunque non può prescindere dalle esigenze di rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale.

La lotta alla povertà, e i problemi dello sviluppo dell'Africa in particolare, saranno centrali nell'agenda del G8 della Maddalena. La crisi economica rischia di porre in secondo piano tali tematiche, riducendo le risorse a disposizione delle politiche di aiuto allo sviluppo.

Pertanto, avanzando nel solco tracciato in occasione delle Conferenze di Monterrey e Doha sul finanziamento allo sviluppo e da quella di Accra sull'efficacia degli aiuti, l'Italia intende farsi promotrice di un nuovo concetto di sviluppo, che valorizzi tutte le politiche di lotta alla povertà (commercio, investimenti, cancellazione del debito, effi-

cacia degli aiuti), tutte le risorse a disposizione (aiuto pubblico, ma anche *partnership* pubblico-private) e mobilizzi tutti gli attori coinvolti (non solo governi, ma anche enti locali, fondazioni, organizzazioni della società civile, settore privato). È necessario continuare il dibattito sul tema del miglioramento nell'efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo, in linea con il quale anche le iniziative del G8 saranno promosse e valutate. La riunione ministeriale sullo sviluppo sarà centrata proprio sull'impatto della crisi sui Paesi in via di sviluppo e su questo nuovo concetto di sviluppo.

Al contempo, daremo un profilo elevato al dibattito sul problema della fame e della malnutrizione, ospitando a Cison di Valmarino in aprile la prima riunione del G8 a livello di Ministri dell'Agricoltura, con l'obiettivo di delineare una strategia per affrontare, tra gli altri, i problemi della sicurezza alimentare.

Il G8 della Maddalena sarà un momento cruciale anche per la costituzione di un Partenariato Globale per la Sicurezza Alimentare, voluto dai leader a Toyako. In tale ottica, intendiamo valorizzare le potenzialità del Polo romano delle Agenzie delle Nazioni Unite operanti nel campo dell'alimentazione e dell'agricoltura per i PVS (FAO, IFAD e PAM) e della High Level Task Force sulla sicurezza alimentare istituita dal Segretario Generale dell'ONU, favorendo la nascita di un Partenariato che vedrà unite le predette Agenzie del Polo romano, le IFI, produttori e consumatori, società civile e organizzazioni non governative, settore privato e autorità locali.

Collegato alla sicurezza alimentare è il tema dell'acqua, divenuto cruciale non solo sotto il profilo ambientale e della lotta alla povertà, ma anche sotto quello della prevenzione dei conflitti. In questo campo la Presidenza italiana proporrà il lancio di una nuova Alleanza G8-Africa per l'acqua, che promuova un uso più razionale ed equo di una risorsa essenziale ma ormai scarsa in molte regioni del mondo ed il coordinamento a livello paese di tutti gli attori rilevanti.

Vi sono infine due crisi regionali che, per la loro rilevanza su scala mondiale, riteniamo debbano essere portate all'attenzione anche del G8 e di tutti i Paesi che coinvolgeremo nell'esercizio: Afghanistan e Medio Oriente.

Per quanto riguarda in particolare l'Afghanistan, è evidente come esso sia oggi diventato uno dei teatri più difficili e delicati per il futuro della sicurezza globale. Dal modo in cui affronteremo tale questione dipenderà infatti la futura credibilità della comunità internazionale nell'azione di stabilizzazione, *peacekeeping* e "*democracy assistance*"

in tutta l'area del Grande Medio Oriente, ma anche nella lotta al terrorismo ed ai traffici illegali di stupefacenti, armi ed esseri umani. L'Afghanistan è inoltre uno dei terreni su cui la nuova Amministrazione americana intende impegnarsi con maggiore vigore e su cui essa misurerà pertanto il corso dei rapporti transatlantici.

Per tutti questi motivi abbiamo deciso di sfruttare l'occasione della riunione dei Ministri degli Esteri del G8 che si terrà a Trieste a giugno per organizzare una sessione di lavoro in formato *outreach* specificamente dedicata ad Afghanistan e Pakistan. La riunione sarà focalizzata sulle aree transfrontaliere ed avrà una forte connotazione regionale, con il coinvolgimento di tutti i Paesi che riteniamo possano contribuire alla stabilità dell'area.

*6. Conclusioni.*- La complessità dell'attuale scenario richiederà un impegno straordinario al nostro Paese per svolgere in modo efficace ed incisivo il mandato di Presidenza del G8, affrontando sia le questioni di metodo (la "*governance*") sia quelle di merito, a cominciare dalla crisi economico-finanziaria, attraverso un programma realistico ma che non rinuncia tuttavia a perseguire obiettivi di alto profilo.

Siamo consapevoli che il G8 non possa da solo risolvere tutti i problemi della sua ormai amplissima agenda. Riteniamo tuttavia che esso possa ancora costituire un foro in grado di dare un forte impulso all'approfondimento e all'individuazione delle possibili soluzioni su molti dei principali *dossier* dell'agenda globale.

Il successo della sua azione dipenderà essenzialmente da due fattori: la sua volontà di rinnovamento, con la progressiva adozione di un formato più moderno, articolato e rispondente ai nuovi equilibri mondiali; la sua capacità di coordinamento con le attività delle altre istanze multilaterali.

È su entrambi questi terreni che si misurano le nostre responsabilità, come Paese e come Presidenza del G8. Intendiamo infatti cogliere appieno l'occasione del nostro mandato di Presidenza per contribuire, in stretto raccordo con tutti i nostri partner ed in particolare con quelli europei, all'affermazione di un assetto internazionale in coerenza con i valori che ispirano la nostra politica estera.