

ARTICOLI E SAGGI

GOVERNANCE GLOBALE – G8/G20 E CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE: COME AFFRONTARE IN MODO EFFICACE LE NUOVE SFIDE POLITICHE E DI SICUREZZA?

VINCENZO SCOTTI

Premessa.- Nella nuova realtà del XXI secolo, viene avvertita in modo pressante l'esigenza di migliorare gli strumenti di *Governance* per far fronte alle sfide globali alla sicurezza, che toccano da vicino non solo gli Stati ma gli stessi cittadini. Nel mentre l'ONU è ancora alla ricerca di una soddisfacente formula di riforma, altre organizzazioni (di cui l'Italia è membro fondatore) come UE, NATO, OSCE o raggruppamenti informali come G7/G8 cercano progressivamente di adeguarsi alla nuova complessa realtà internazionale.

Nel corso degli anni il G8 è stato criticato dalle opinioni pubbliche mondiali per il suo difetto di "inclusività". Del resto gli "otto" rappresentano oggi poco più del 50% del PIL ed il 14% della popolazione mondiale, con un profondo cambiamento rispetto al 1975, alla nascita del "Club", allorché i Paesi del G8 producevano circa l'80% del PIL mondiale. È stato pertanto logico e opportuno prendere atto dei profondi mutamenti intervenuti nello scenario internazionale e, sulla scia del G8 più inclusivo della storia, quello dell'Aquila nel 2009, decidere di consacrare il G20, come avvenuto a Pittsburgh il 26 settembre 2009, quale foro primario per discutere di tematiche economiche e finanziarie. La formula a 20 inaugura pertanto una nuova stagione di incontri tra *Leader* per rispondere alla crisi globale (precedentemente il G20 era sostanzialmente un esercizio tra Ministri dell'Economia). Il settore dello sviluppo resta ancora a metà del guado. Nel prendere questa decisione, i Capi di Stato e di Governo hanno però inteso mantenere la formula a "otto" per la trattazione di tematiche politiche e di sicurezza.

Nonostante la conferma della formula a “otto”, il G8 deve tuttavia utilizzare in modo più strategico il proprio rapporto con altri importanti Paesi, anche nei settori politico e della sicurezza, non solo per essere più rappresentativo dei mutati equilibri internazionali, ma soprattutto per far sì che le iniziative da esso proposte possano essere condivise da altri attori ed avere un positivo impatto operativo nei competenti fori istituzionali.

Data la profonda diversità delle sfide globali e la mutata portata del concetto stesso di sicurezza nel nostro tempo (senza più una rigida separazione tra sicurezza interna e internazionale), l'Italia considera preferibili, per la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e per lo stesso “G8 politico”, modelli a “geometrie variabili”, ove l'alternarsi di attori internazionali di volta in volta coinvolti corrisponderebbe al grado di responsabilità assunto da ciascuno in relazione alla specifica questione da affrontare: intorno ad un “Core Group” originario (imperiato sui Paesi G8) dovrebbero essere sempre favorite la partecipazione e l'inclusione, all'occorrenza, di specifici Paesi, con formule non fisse ma modulate a seconda delle tematiche in trattazione. Non è trasformando il G8 in G13/14 o G20 che lo si renderebbe più “democratico”; anzi si creerebbe un senso di alienazione in Paesi altrettanto importanti che ne sarebbero esclusi, e si rischierebbe di tradirne il grado di omogeneità, inficiandone l'operatività, come peraltro dimostrato dal sostanziale abbandono del “Heilingendamm-L'Aquila Process (HAP)”.

1. *La necessità dell'adeguamento degli strumenti di Governance al mondo “globalizzato” e interdipendente.*- Il venir meno del bipolarismo ha portato ad una tumultuosa evoluzione del sistema internazionale, con l'emergere di nuovi attori e potenziali poli di influenza, che vanno al di là del confronto classico tra potenze nazionali e realtà regionali, comprendendo ormai, in un quadro complesso e multiforme, soggetti come le società civili, i poli economici e persino gli elementi transnazionali di minaccia (*in primis* i *network* del terrorismo e la criminalità organizzata).

Sulla tela di fondo di questo nuovo, dinamico scenario internazionale, le questioni di sicurezza assumono indubbiamente un rilievo diverso e più diretto: non più solo l'accezione classica della dimensione militare, ma vere e proprie sfide alla sicurezza e alla vita quotidiana dei cittadini nelle loro città e comunità locali, nel lavoro, negli scambi d'informazioni e nei viaggi caratterizzati da una crescente mo-

bilità e da occasioni di contatti con l'estero (dalle minacce transnazionali, ai flussi migratori, alla sicurezza delle periferie, ai rapimenti e disastri ambientali).

Nel mondo globalizzato infatti non esistono più minacce che non coinvolgano più attori (tra cui i singoli cittadini e le entità non statali/Regioni/province/comuni). Si pensi alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, al terrorismo, all'inquinamento e alla degradazione dell'ambiente.

A fronte di scenari tanto complessi e mutevoli, la soglia di demarcazione tra politica locale ed estera diventa sempre meno netta e si devono immaginare risposte nuove, anche attraverso l'evoluzione degli strumenti istituzionali internazionali emersi nella seconda metà del XX secolo, per dotarli di una maggiore incisività d'azione.

La capacità di riformare gli strumenti di *Governance* già esistenti costituisce dunque una sfida fondamentale per la politica nazionale e internazionale, come dimostra il ben noto dibattito, in corso ormai da anni, sulla riforma delle Nazioni Unite. In questo contesto anche il rafforzamento del sistema societario in direzione di una "governance" multilaterale che risponda in maniera più efficace alle sfide globali deve trovare un rinnovato impulso verso una riforma complessiva.

2. *Il ruolo dell'Italia nell'UE, NATO, OSCE.* - L'Italia, i suoi cittadini, le sue imprese e le sue istituzioni, per collocazione geografica, struttura socio-economica, statura internazionale, da un lato è particolarmente esposta alle nuove sfide (con tutti i rischi e le opportunità connesse), dall'altro può essere in grado meglio di altri di esercitare un'azione propositiva a livello globale.

Il nostro Paese – oltre a giocare un ruolo importante nel quadro delle Nazioni Unite (incluso con riferimento alla riforma del Consiglio di Sicurezza) – punta da tempo sul multilateralismo come metodo di lavoro privilegiato in ambito internazionale: e ciò spiega la nostra particolarità come membro (fondatore) di almeno altri quattro principali organismi di *Governance* politica mondiale: UE, NATO, OSCE e G7/G8.

Tutte nate all'epoca della guerra fredda ed in risposta quindi ad esigenze specifiche di quell'ordine mondiale bipolare ormai superato, queste istituzioni hanno da tempo avviato riflessioni ed intrapreso iniziative per adattarsi alla nuova situazione in modo da offrire un rinnovato e più efficace contributo per affrontare le nuove sfide di sicurezza internazionali.

L'Unione Europea, innanzitutto, chiamata sempre più a diventare un vero e proprio centro di gravità a livello internazionale, avvalendosi pienamente dei suoi straordinari strumenti di "soft power" e rendendoli sempre più autorevoli ed efficaci (dialogo politico, *institution building*, *framework* legale, regolamentazioni commerciali e finanziarie, mobilità di merci e persone). Un processo di integrazione che ha profondamente influito sul modo di essere di cittadini e imprese europei (facendo diventare letteralmente inconcepibile il ricorso alla violenza per risolvere le controversie tra Stati membri) e, attraverso il sistema degli accordi di associazione, progressivamente ampliato alle regioni limitrofe cui trasferire quello stesso ricco patrimonio di valori e stabilità. Naturalmente, perché l'UE possa diventare ancora più influente a livello globale, è necessaria una maggiore coesione e convergenza d'interessi, oltre alla capacità di sviluppare un'autentica politica estera e di sicurezza comune. L'auspicio è che la recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona possa stimolare un processo virtuoso in tal senso.

E poi la NATO, intesa come alleanza politica per lo sviluppo della cooperazione nel campo della sicurezza militare, ma che tende ad allargare la propria azione dall'originaria dimensione di difesa degli Stati membri a quella più ampia di una cooperazione per la sicurezza e la stabilità internazionale: dalla metà degli anni novanta si è proposta come strumento per operazioni di pace su mandato ONU, sviluppando più di recente anche importanti partenariati attraverso sempre più numerosi accordi e iniziative politiche come quella di Istanbul, specificamente rivolta all'area del Medio Oriente. Il nuovo concetto strategico è ora lo strumento per innovare ulteriormente l'Alleanza atlantica e assicurarne un compiuto ruolo nel XXI secolo.

L'OSCE dal canto suo svolge una funzione significativa nel campo della difesa della democrazia, della legittimità, della trasparenza dei sistemi elettorali, e quindi anche la sua azione va sostenuta e promossa. Di particolare rilievo, in tale contesto, la proposta russa di una nuova architettura di sicurezza in Europa.

3. *Uno strumento di Governance globale in evoluzione: il G8.*- Anche il G8 conosce l'esigenza di adattarsi con rapidità ed efficacia alla nuova situazione internazionale "post-bipolare", facendo valere al meglio le proprie caratteristiche "sui generis".

Nato nel 1975 come naturale evoluzione del "Library Group" (l'incontro dei Ministri delle Finanze di Stati Uniti, Germania Ovest,

Francia e Regno Unito nell'aprile 1973), in un momento di crisi per l'Occidente (shock petrolifero) e in particolare per gli Usa (Watergate, Vietnam), il G7 (G8 dal 1998 con l'ingresso della Russia post-sovietica) è stato concepito come un foro privilegiato di concertazione informale tra Paesi "like-minded", proprio allo scopo di gestire le crisi di un mondo che si faceva sempre più interdipendente.

Alla sua missione principale (di natura economico-finanziaria) si affiancò progressivamente l'agenda politica.

Il G8 ha evitato di dotarsi di una struttura istituzionale, dando invece maggiore enfasi al meccanismo di consultazioni informali – ma da cui al contempo scaturiscono orientamenti e decisioni di notevole influenza sulle altre istituzioni di *Governance* Globale, come lo stesso Consiglio di Sicurezza, il WTO, il FMI, la Banca Mondiale – tra Paesi che condividono un bagaglio di solidi valori, e che quindi sono portatori di interessi strategici comuni.

Nel corso degli anni, pur tra luci e ombre, il G8 si è sviluppato in un organismo, una sorta di "Core Group" che cementa i rapporti strategici tra Paesi *leader* e cerca di influenzare i grandi orientamenti del mondo globalizzato.

In particolare dopo il *Summit* di Kananaskis (del 2002, il primo dopo l'"11 settembre") alcuni grandi temi globali – come la lotta al terrorismo, alla proliferazione e al crimine transnazionale organizzato – sono diventati elementi essenziali nell'agenda del G8, nel cui alveo si sono sviluppate azioni ed iniziative volte a dare seguito concreto alle dichiarazioni politiche dei Capi di Stato e di Governo, esercitando ancora una volta anche su questi delicati dossier un ruolo-guida mondiale.

Ormai l'attività del G8 si esplicita, al di là del tradizionale *Summit*, in una complessa serie di incontri operativi tra i Ministri, Alti funzionari ed esperti degli Esteri, Finanze, Giustizia, Interni e altre amministrazioni statali (oltre che attori del mondo privato) su molteplici temi globali.

L'Italia è sempre stata convinta che il G8 non possa (e non debba) decidere delle sorti del mondo. Esso costituisce un utile consesso di Stati "like-minded" che, oltre a realizzare determinate iniziative settoriali, può assumere delle posizioni politiche e proporre soluzioni a questioni e crisi internazionali; soluzioni che tuttavia devono essere legittimate e concretizzate nei contesti formalmente competenti: Nazioni Unite *in primis*.

Ad esempio, nel campo politico e di sicurezza, la Presidenza italiana del G8 nel 2009 ha fornito un riconosciuto valore aggiunto in almeno due settori: in materia di non proliferazione e disarmo, la Dichiarazione dell'Aquila ha rappresentato il paradigma del rinnovato impegno globale, che è poi stato ripreso, in alcuni passaggi in maniera letterale, nella risoluzione 1887 adottata dal Consiglio di Sicurezza il 24 settembre 2009; per quanto riguarda le operazioni di pace, il Vertice dell'Aquila ha consacrato l'impegno di Paesi fortemente coinvolti con propri uomini e risorse nella gestione delle crisi al più stretto coordinamento tra attività civili e militari, tra sforzi di stabilizzazione e interventi di ricostruzione post-conflitto, secondo quella dottrina del "comprehensive approach" che è ora all'ordine del giorno in ambito NATO e alle Nazioni Unite.

Un ulteriore esempio di "success story" del G8 è il cosiddetto "Gruppo Roma-Lione", che riunisce esperti e funzionari governativi in materia di lotta al terrorismo, al traffico di droga e alla criminalità organizzata. Si tratta di un esercizio che nel corso degli anni ha acquistato sempre più spessore: esso prevede tre incontri annuali e numerosi sottogruppi tematici, preposti all'elaborazione di progetti, studi, raccomandazioni che confluiscono poi sulla tavola negoziale dei Ministri degli Interni, della Giustizia e degli Esteri dei Paesi G8, nonché su quella dei Capi di Stato e di Governo. Inoltre, al gruppo Roma-Lione si affianca il CTAG (*Counter Terrorism Action Group*, competente per le attività di *capacity building* ed assistenza tecnica nel campo del contro-terrorismo): i due gruppi costituiscono tra l'altro gli organismi tecnici di raccordo, in materia di antiterrorismo e lotta al crimine, tra il G8 da una parte, Nazioni Unite e Stati terzi dall'altra¹.

4. *La necessità di rispecchiare i nuovi equilibri mondiali e l'opzione di allargamento agli O5.*- Quelli che per molti osservatori sono gli elementi di forza del sistema G8 (limitatezza del numero di membri e loro appartenenza al mondo "occidentale"), per altri costituiscono sue limitazioni. La verità è probabilmente nel mezzo.

¹ I numerosi studi e progetti oggetto dell'attività del "Roma-Lione" e del CTAG (molti dei quali si traducono in veri e propri programmi concreti dei Paesi membri e in attività di assistenza tecnica a Stati terzi) spaziano dalla lotta alle frodi finanziarie per via telematica alla sicurezza dei trasporti e delle comunicazioni, dal narcotraffico alla lotta alla pedofilia, dalle tematiche di "law enforcement" alla predisposizione di misure per la reazione d'emergenza a possibili attentati chimici, batteriologici e nucleari, ecc.

Prima del Vertice G20 di Pittsburgh nel 2009 si è parlato a lungo dell'opportunità di allargare il G8. I Paesi che a più riprese sono stati indicati come candidati sono Cina, India, Brasile, Messico, Sudafrica: i cosiddetti O5, con cui la Presidenza tedesca 2007 avviò il “Processo di Heiligendamm”, con la creazione di quattro gruppi di lavoro su specifici, mirati dossier (investimenti, proprietà intellettuale, sviluppo, efficienza energetica) attraverso cui si esplicitava l'*Outreach*.

Gli appelli in favore dell'ampliamento del G8 si sono tradizionalmente basati su due considerazioni:

- renderlo più rispondente ai nuovi equilibri internazionali ed alla realtà mondiale;
- correggere la percezione, innegabilmente assai diffusa a livello internazionale, che il consesso fosse esclusivamente un ristretto “club” di ricchi.

Un allargamento in pianta stabile limitato agli O5 avrebbe potuto peraltro comportare delle ripercussioni in materia di riforma del Consiglio di Sicurezza, tenuto conto che tre su cinque dei Paesi interessati continuano a perseguire obiettivi distanti dai nostri. Se da un lato non vi sono elementi che lascino pensare che l'accoglimento di India e Brasile in un G8 allargato li indurrebbe ad abbandonare le loro ambizioni newyorkesi, dall'altro l'ingresso nel gruppo si presterebbe ad essere strumentalizzato come un “passo in avanti” verso il loro obiettivo di accedere permanentemente al Consiglio di Sicurezza.

Del resto, è innegabile che nell'ottica di molti fautori di un ripensamento dei sistemi di “Governance mondiale”, le due questioni (riforma del Consiglio di Sicurezza e del G8) tendono ad andare di pari passo e ad influenzarsi l'un l'altra.

Vi sono altresì da considerare due altri, rilevanti elementi che militano a sfavore di un allargamento limitato a pochi, predeterminati Paesi: il primo, quello del venir meno del “comune sentire”; il secondo fattore, quello forse ancora più importante, l'effetto “disincentivante” che ne deriverebbe per tutti gli altri Paesi, e ce ne sono molti, “willing and able” ad assumersi responsabilità per gestire i problemi del mondo contemporaneo. Come brevemente accennato prima, non sfugge a nessuno che la concessione di “full membership” a pochi Stati con sensibilità politiche profondamente diverse da quelle del “Core Group”, finirebbe per comportare dei seri problemi di “like-mindedness”, vanificando il ruolo propulsivo del gruppo. Già in “otto” si è a più riprese dimostrato difficile assumere posizioni ferme con rispetto a determinate situazioni o crisi internazionali a causa delle par-

ticolari priorità politiche di alcuni. Ma è evidente che in un mondo in rapida evoluzione ed in cui i mutevoli equilibri portano all'emergere di sempre nuovi attori, bisogna evitare attentamente di alimentare il senso di esclusione o di imposizione di soluzioni dall'esterno.

La formula G8+5 è stata comunque considerata, fino all'anno scorso, la dimensione probabilmente più idonea per progredire con gradualità verso un allargamento del G8, tentando di combinare una partecipazione ancora relativamente ristretta e quindi un approccio più pragmatico, con una indubbia maggiore rappresentatività. Al Vertice de L'Aquila, si cercò pertanto di strutturarla maggiormente lanciando l'esercizio "Heilingendamm-L'Aquila Process (HAP)". Non va poi dimenticato che nel capoluogo abruzzese venne adottata – per la prima volta nella storia del G8 – una dichiarazione congiunta G8+5 (alla quale vennero associati anche l'Egitto e la Svezia, quest'ultima in qualità di Presidenza UE).

Nonostante i risultati ottenuti sotto Presidenza italiana nello sviluppo della HAP, i nodi non tardarono però a venire al pettine e l'iniziativa subì una nuova, definitiva battuta di arresto. Oltre ai problemi già descritti, essa ha finito per scontare, all'occhio degli O5 (e della Cina in particolare, la più decisa nel porvi fine), il difetto di fondo di avere "soci fondatori" di cui essi non facevano parte, e quindi una differenza di "status", inaccettabile anche se priva di effetti pratici.

Già a L'Aquila, ad ogni modo, l'Italia ha cercato di andare oltre. Senza mettere in discussione la formula ad "otto", la Presidenza italiana del 2009 ha affiancato al nucleo storico una serie di interlocutori, diversi a seconda degli argomenti trattati, secondo una logica di "geometrie variabili", già sperimentata, con successo, in diversi gruppi tecnici di lavoro del G8.

Ad esempio, la riunione dei Ministri degli Esteri di Trieste (25-26 giugno 2009) si è aperta con una discussione a "otto" sulle varie tematiche politiche e di sicurezza. Successivamente, in occasione delle discussioni su Afghanistan e Pakistan, il consesso è stato allargato in due fasi "concentriche" e successive ad ulteriori importanti attori fino a raggiungere una quarantina di partecipanti. Vennero infatti invitati, oltre ai Ministri degli Esteri dei due Stati diretti interessati, i rappresentanti di tutti gli Stati confinanti, degli attori regionali ed internazionali che svolgono un ruolo importante in quella regione, ed i vertici di tutte le agenzie, onusiane e non, impegnate in Afghanistan e Pakistan.

Analogamente, al Vertice de L'Aquila (8-10 luglio 2009), dopo una giornata piena di lavoro da parte dei *Leader* G8, le discussioni sono state allargate progressivamente – *ratione materiae* – ad un ulteriore gruppo di Capi di Stato e di Governo (O5+Egitto e numerosi altri di cui molti africani) fino ad arrivare ad oltre quaranta partecipanti. In tal modo è stato possibile approfondire il dialogo su alcuni “core issues”, sia politici che economico/finanziari, in seno al ristretto gruppo di “like-minded”, e successivamente sviluppare una capillare azione di “outreach” con tutti i principali attori internazionali su determinate questioni di comune interesse ed in merito alle quali non si può prescindere dalla “ownership” di tutti gli attori coinvolti.

5. *Il G8 ed il G20: una transizione ancora in corso.* - Non ritenendo più il G8 pienamente rappresentativo dell'ordine mondiale economico, i Capi di Stato e di Governo hanno aperto una nuova fase al Vertice G20 di Pittsburgh. Il significativo “passaggio di competenze” su alcuni temi globali (questioni economiche, commerciali e finanziarie, ambiente, energia, ecc.) dal G8 al G20 ha sancito, di fatto, un'importante affermazione di quest'ultimo contesto, che in precedenza si riuniva unicamente al livello dei Ministri delle Finanze e dei Governatori delle Banche Centrali (oltre al Governatore della BCE, il Direttore del FMI ed il Presidente della Banca Mondiale).

I *Leader* G8 hanno tuttavia ritenuto di continuare ad affrontare nel foro più ristretto alcune tematiche in cui difficilmente sarebbe stato possibile trovare la necessaria sintonia di fondo in un “dialogo a venti”, in particolare per la trattazione di quelle politiche e di sicurezza. Il recente Vertice di Muskoka (in Canada, 25-26 giugno 2010) ha infatti confermato che, quando si affrontano le questioni più spinose (programma nucleare iraniano o diritti umani in Myanmar, ad esempio), già ad “otto” il gruppo non si mostra sempre coeso. A volte l'esercizio di redazione da parte dei Direttori Politici dei paragrafi politici delle dichiarazioni dei Vertici G8 può sfociare in una dialettica che tiene il testo ostaggio di compromessi al ribasso, onde evitare di lasciare troppe questioni ancora aperte sul tavolo dei *Leader*. È immaginabile che in una formula a 20 tali dinamiche assumano dimensioni molto più sviluppate ed invasive, con il risultato di non giungere ad un accordo, o di esprimere un “minimo comune denominatore” di fatto insoddisfacente.

Nonostante queste difficoltà, si registra comunque una tendenza, da parte di alcuni partner, ad immaginare una prospettiva di “crescita”

del G20 anche nella dimensione politica. Saranno importanti i prossimi due anni: la Presidenza francese dei due *fora* nel 2011 non ha ancora dato indicazione di voler trasferire al G20 tutti i temi globali, mentre più orientati in questo senso sembrerebbero essere gli Stati Uniti, successiva Presidenza del G8, non senza però qualche ripensamento alla luce delle difficoltà che il G20 sta incontrando nel gestire la sua agenda originaria, connessa alla crisi economica.

Se quindi la tendenza è certamente quella di un progressivo trasferimento delle tematiche “globali” dal G8 al G20, è bene nel contempo tener presente che il processo e gli assetti definitivi fra i due *fora* sono lungi dall’essere definiti. Lo stesso Vertice G8 di Muskoka lo ha confermato, ponendo tra i suoi principali risultati iniziative che, in linea teorica, sono suscettibili di graduale migrazione verso il G20 (a Muskoka i *Leader* hanno discusso, oltre di questioni politiche e di sicurezza, di commercio, di ambiente, di Africa, di sicurezza alimentare e, soprattutto, si sono concentrati su tematiche di sviluppo adottando un’iniziativa per la salute materno-infantile). Devono infine essere ancora verificate la volontà e la capacità del G20, e della sua *membership*, di affrontare in modo efficace e produttivo questioni ancora molto controverse, in merito alle quali la sintonia di fondo dei membri del G8 può ancora rappresentare un valore aggiunto, talvolta decisivo. L’appesantimento dell’agenda del G20 presenta quindi più di un rischio.

6. *La validità del modello “G8 plus” a geometria variabile.*- Allo stato attuale delle cose, è convinzione italiana che non esista una formula funzionale e politicamente accettabile per l’allargamento del G8 anche con riferimento alle questioni politiche e di sicurezza. In ultima analisi, il modello che sembra offrire le migliori garanzie di efficacia nell’allargamento del campo d’azione (ma non necessariamente della *membership*) del G8 sembra essere quello del coinvolgimento di specifici Paesi, con formule non fisse ma “a geometria variabile”, definite volta per volta a seconda delle tematiche affrontate.

Appare opportuno preservare il più possibile lo schema attuale ad “otto” per la trattazione di materie come la non proliferazione, le crisi regionali, la lotta al terrorismo, per le quali l’introduzione di sensibilità diverse da quelle già condivise potrebbe rivelarsi fortemente divisiva e portare all’ingovernabilità (o all’irrelevanza) dell’esercizio. Ciò non significa evidentemente che, anche su tale materie, il G8 non debba farsi carico (come in effetti già avviene) delle relative attività di

outreach, che costituiscono, in ultima analisi, l'essenza del suo ruolo guida. Peraltro si potrebbe rafforzare il coinvolgimento sistematico e "ab initio" di ulteriori Stati ed Organizzazioni internazionali e regionali in alcune specifiche attività, a partire dall'organizzazione e finanziamento di programmi di assistenza tecnica e *capacity-building*.

7. *La riforma del Consiglio di Sicurezza. La visione italiana e le posizioni dei principali schieramenti.*- Analoghe sfide e opportunità, oltre a difficoltà aggiuntive legate alla rigidità dello Statuto societario, si incontrano nel tentativo di adattare le Nazioni Unite ed il loro Consiglio di Sicurezza al nuovo contesto globale. La recente ripresa dei negoziati intergovernativi, nel 2009, ha dato la sensazione che potesse aprirsi una finestra di opportunità. Le due recenti sessioni negoziali – "Posizioni e proposte degli Stati Membri" (dicembre 2009) e "Aree di convergenza" (gennaio 2010) hanno, da un lato, confermato un comune sentire su alcuni principi generali – quali l'esigenza di una riforma basata su un ampio consenso, di una migliore rappresentatività del Consiglio di Sicurezza, di un'adeguata rappresentanza per i Paesi in via di sviluppo (ed in particolare per l'Africa), di una maggiore trasparenza ed inclusività. Dall'altro lato, restano purtroppo le profonde e note divisioni sulla questione delle categorie di membri, nodo cruciale del negoziato.

Continua, infatti, a permanere la grande distanza delle posizioni espresse dai principali schieramenti, laddove alcuni Paesi sostengono che la riforma dovrebbe tradursi in un aumento dei membri permanenti, vale a dire delle posizioni non soggette a periodiche elezioni e sottratte quindi a quell'essenziale strumento di verifica democratica dei loro comportamenti; altri ritengono invece che un ampliamento del Consiglio di Sicurezza ispirato a principi di democraticità e di rappresentatività non possa che orientarsi verso nuovi seggi elettivi, anche a più lunga durata. Tra i primi, si ricordano le aspettative di Brasile, India, Germania e Giappone (c.d. G4) ad un seggio permanente; tra i secondi, la posizione del movimento *Uniting for Consensus*, di cui l'Italia è *leader*, che punta a conciliare la possibilità di più lunghe presenze in Consiglio di Sicurezza con un'accresciuta rappresentanza per i Paesi piccoli e medi. Di rilievo anche le proposte della Lega Araba, dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, e del gruppo di Paesi dell'Europa Orientale, che rivendicano una maggiore presenza, su base elettiva, per i rispettivi raggruppamenti regionali. In una posizione intermedia si collocano altresì i Paesi africani, che chiedono di porre

fine alla storica ingiustizia di un'assenza dell'Africa tra i 5 membri permanenti, e rivendicano pertanto due seggi all'Africa con diritto di veto su base regionale.

Il V *Round* di negoziati intergovernativi, tra giugno e luglio scorsi, si è articolato in diverse sessioni, nel corso delle quali è stato esaminato un testo negoziale presentato dal facilitatore, il Rappresentante Permanente afgano, Ambasciatore Tanin, e inclusivo del ventaglio di posizioni espresse per iscritto dai vari Paesi, organizzazioni e raggruppamenti. Esso ha peraltro confermato le suddette divisioni.

8. *Sviluppi e linee di riflessione sulla rappresentanza regionale.*

Un aspetto che va comunque sempre più emergendo – e rispetto al quale da più parti di sollecitano ulteriori approfondimenti – riguarda il ruolo che la dimensione regionale può assumere nel processo di riforma del Consiglio di Sicurezza.

I vari modelli di riforma via via proposti restano, infatti, prevalentemente imperniati su un aumento dei seggi nazionali. Le stesse “autocandidature” a seggi permanenti si basano sulla tesi che i Paesi richiedenti avrebbero ormai acquisito un ruolo e un'influenza a livello globale, prescindendo dalla loro rappresentatività regionale.

Peraltro ci si domanda – nel continente africano, in Europa, in America Latina e altrove – se non si possano ipotizzare forme innovative di rappresentanza regionale che, pur mantenendo le prevalenti prerogative pertinenti agli Stati, riflettano comunque l'accresciuto ruolo delle organizzazioni regionali nel campo della pace e della sicurezza internazionale. Non si tratterebbe tanto di assegnare dei veri e propri seggi alle istituzioni intergovernative o ai loro organi rappresentativi (per far ciò occorrerebbe una radicale modifica dello Statuto ed in particolare dell'art. 4 che stabilisce che Membri delle Nazioni Unite siano solo gli Stati). Si dovrebbe comunque evitare di sancire difficili distinzioni tra organizzazioni regionali aventi personalità giuridica e cui siano state conferite competenze e funzioni sovrane, come l'Unione Europea, e altre forme di collaborazione intergovernativa meno strutturata, con il rischio di urtare sensibilità e scoraggiare l'impegno a livello multilaterale. Si dovrebbe, allo stesso tempo, rispondere ad alcuni fondamentali interrogativi quali l'attualità, nel mutato contesto globale, di forme di rappresentanza all'ONU tuttora organizzate intorno a gruppi regionali che risalgono agli anni Sessanta del secolo scorso (WEOG, Eurest, GRULAC, Gruppo africano, Gruppo asiatico). O, più semplicemente, senza ricorrere a una modifica del-

lo Statuto, si potrebbe percorrere la strada di intese informali che consentano comunque ai rappresentanti di un'organizzazione regionale di partecipare più direttamente ai lavori del Consiglio di Sicurezza.

Si tratta di aspetti complessi, sotto il profilo politico oltre che giuridico, ed in continua evoluzione, che meritano comunque di essere approfonditi e presi in considerazione.

In ambito europeo, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha riportato all'attenzione degli Stati membri UE anche l'obiettivo, da sempre sostenuto dal nostro Paese, di una rappresentanza istituzionale della stessa Unione in Consiglio di Sicurezza, nella prospettiva di un vero e proprio seggio UE.

Il dibattito sull'obiettivo di un seggio comune UE in Consiglio non è nuovo (si ricordano le "Risoluzioni Laschet" e la Raccomandazione Lambsdorff del Parlamento Europeo) e conferma che l'affermazione della politica estera e di sicurezza comune esige un ruolo più definito dell'UE alle Nazioni Unite e in Consiglio di Sicurezza.

Il dato significativo e da registrare, è il crescente appello che ci viene rivolto, anche da Paesi amici situati in molteplici aree geografiche, affinché l'Europa superi le ambizioni e gli egoismi nazionali e si risolva ad affrontare seriamente la questione della sua rappresentanza esterna nei fori della *Governance* Globale, a partire dalle Nazioni Unite e dal Consiglio di Sicurezza, ove l'attuale "frammentazione" si riflette in una minore capacità d'influenza comune (e dove è innegabile che, senza una strategia comune, i Paesi europei rischieranno di pagare per quella che viene percepita come un'eccessiva rappresentanza europea).

Diventa così sempre più avvertita, in ambito europeo ma non solo, la contraddizione tra le suddette dinamiche e le perduranti richieste di aumentare i membri permanenti a titolo nazionale: da più parti e regioni nel mondo si levano voci che sostengono come sia divenuto antistorico e controtendenza rivendicare per singoli Paesi europei un ruolo "globale" su base autonoma e distinta rispetto al resto del convoglio europeo, come se il comun denominatore ormai sedimentatosi in diversi decenni non esercitasse una forza di attrazione verso un comune baricentro europeo anche per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza (mettendosi alle spalle la ricerca di "status" privilegiati su base nazionale).

Continuare a farlo significherebbe non rendersi conto di quanto sia profondamente cambiato il mondo e di come si stia trasformando l'Europa, oltre a frapporre ostacoli forse insuperabili al percorso verso

la formazione di un'autentica politica estera e di sicurezza comune e la trasformazione dell'Unione Europea in quell'attore globale capace di assumersi le proprie responsabilità e di contribuire costruttivamente al mantenimento della pace e della sicurezza nel XXI secolo.

9. *Conclusioni.*- Che si tratti di allargare il G8 o di aumentare i membri del Consiglio di Sicurezza, è innegabile la crescente spinta verso un adattamento degli strumenti di *Governance* Globale in modo tale da aumentare la partecipazione ed il senso di responsabilizzazione in maniera diffusa e non selettiva. Nei prossimi mesi vi saranno molteplici occasioni per cercare di segnare dei passi avanti su una questione così prioritaria per l'agenda italiana e internazionale. In questo senso l'Italia promuove una conferenza sulla *Governance*, cui interverrà il Ministro degli Esteri Frattini, che si terrà il prossimo 20 settembre a Washington, proprio alla vigilia dell'apertura dei lavori della nuova Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Il Presidente Sarkozy, da parte sua, ha a più riprese preannunciato di voler imprimere un'accelerazione alla riforma della *Governance* politica internazionale e alla riforma del Consiglio di Sicurezza in particolare, durante la Presidenza francese congiunta di G8 e G20 nel corso del 2011 (si ricorderà il suo intervento alla Columbia University di New York nel marzo scorso). Lo stesso Presidente francese ha inoltre posto sul tavolo del G8 la questione della riforma del Consiglio ONU durante il Vertice di Muskoka, menzionando apertamente l'esigenza di "fare spazio" ad alcuni specifici Paesi emergenti includendoli come membri permanenti e sostenendo (per la prima volta) l'opportunità di una riflessione continuativa sull'allargamento del Consiglio in seno al G8. Ci si chiede se l'approccio debba essere quello di una discussione "top-down" piuttosto che un metodo più inclusivo e trasparente, come quello da noi promosso per i negoziati intergovernativi.

D'altra parte esistono autorevoli studi, come quello della Stanley Foundation, secondo i quali l'istituzione di un G20 politico (o di un "G8 allargato") potrebbe avere un ruolo "catalizzatore" sull'adattamento del Consiglio di Sicurezza. Si è osservato ad esempio come, proponendosi come fori competitivi di cooperazione globale, il G8 ed il G20 potrebbero incoraggiare le spinte per una riforma delle Nazioni Unite. La decisione francese di dedicare il G8 di Nizza del 2011 al tema della *Governance* Globale, peraltro, non potrà non comportare

un più ampio dibattito che tocchi anche la riforma del Consiglio di Sicurezza.

L'idea di un allargamento del G8 o del Consiglio di Sicurezza ad un numero limitato di Paesi predefiniti pone comunque il, non secondario, problema dei criteri di selezione. Se la valutazione si dovesse basare su indicatori macro-economici classici, oltre ai già menzionati O5, altri candidati avrebbero buon titolo per reclamare la propria inclusione, come la Spagna, la Corea del Sud o l'Australia. E che dire di importanti rappresentanti del mondo islamico o africano, come l'Egitto (già incluso dall'Italia in diversi esercizi di *outreach*)? Se il criterio fosse poi quello dell'equa rappresentazione geografica, intesa anche nella più ampia accezione culturale-religiosa, la semplice cristallizzazione di un formato ristretto di cui beneficerebbero solo cinque Paesi sarebbe infatti ancora meno difendibile, giacché escluderebbe completamente rilevanti Paesi a maggioranza musulmana come la Turchia o l'Indonesia.

Si ritiene pertanto che i criteri per argomentare in favore dell'allargamento di tali importanti *fora* internazionali a questo o quel candidato siano molteplici e non sintetizzabili in un'unica formula. L'Italia crede in definitiva che non possa essere riprodotto nel mutato contesto attuale il modello della Seconda Guerra Mondiale: bisognerà piuttosto puntare a formule inclusive e flessibili, che tengano conto anche dei crescenti fenomeni di integrazione regionale, affinché tutti gli attori disposti ad assumersi responsabilità possano essere coinvolti nella definizione delle regole globali e siano incoraggiati a dare il loro contributo alle azioni comuni da intraprendere a livello internazionale.

