

Il G8: ruolo e compiti di un'istituzione atipica

Fiorella Favino

Gli incontri del G8,¹ rappresentano un caso estremamente singolare nel panorama delle istituzioni internazionali, tanto da essersi meritati la definizione di «istituzione internazionale non ortodossa». Essi, infatti, non hanno una loro sede ed un loro segretariato, e non sono frutto di un trattato istitutivo, ma di una prassi consolidatasi negli anni e che risale a ormai tre decenni fa.

Il Gruppo, inizialmente formato da 6 membri (Stati Uniti, Repubblica Federale Tedesca, Francia, Gran Bretagna, Giappone ed Italia), si è ampliato fino a raggiungere l'attuale composizione, con l'aggiunta del Canada (dal 1976), della Comunità Europea (rappresentata dai presidenti della Commissione e del Consiglio e inclusa come membro a pieno titolo dal 1978) e della Russia (come membro effettivo a partire dal 1997). Il G8, quindi, non è un'istituzione universale, e non aspira ad esserlo, ma anzi ha fatto del suo carattere elitario un elemento distintivo.

La mancanza di un trattato istitutivo rende particolarmente difficile l'individuazione di una “mission” dell'istituzione, così come la definizione dei suoi specifici ambiti di competenza, che sono notevolmente cambiati nel tempo e che solo una analisi dei singoli comunicati finali consente di individuare.²

Le vera ragione d'essere del vertice risiede in realtà nella sua funzione politica più generale, ossia quella di luogo all'interno del quale realizzare, rispetto ai singoli

¹ In questa sede utilizzeremo l'espressione G8 per indicare esclusivamente i vertici dei capi di Stato e di governo e non l'intero sistema di incontri che si è sviluppato intorno a questi appuntamenti annuali, e di cui fanno parte anche gli incontri regolari dei ministri delle Finanze, degli Esteri, del Commercio e quelli, svoltisi occasionalmente, dei ministri dell'Ambiente, degli Interni e del Lavoro.

² Le dichiarazioni finali dei vertici G7/G8 sono reperibili alla pagina web www.g7.utoronto.ca/summit/index.htm.

temi di volta in volta presi in considerazione, una più stretta cooperazione internazionale e un dialogo costruttivo fra i suoi membri.

Nati per gestire la situazione dopo il crollo del sistema di Bretton Woods e la fine dell'egemonia statunitense, per ricompattare il fronte occidentale dopo la crisi petrolifera del 1973 e per trovare una strategia condivisa per uscire dalla recessione che lo *shock* petrolifero aveva provocato, i vertici G7/G8 si sono successivamente occupati dei temi più disparati, dal sostegno ai negoziati commerciali multilaterali alla gestione dei problemi energetici, dai rapporti Est-Ovest alla questione del debito dei PVS degli anni Ottanta, dalle tematiche ambientali alla lotta al terrorismo.

La necessità di intervenire nella gestione di questioni che altrimenti non avrebbero avuto una sede appropriata di discussione è stata una delle ragioni dell'ampliamento dell'agenda del vertice, che ha così inteso accrescere la propria offerta di *governance* in risposta all'eccesso di domanda parallelamente espressa dal sistema internazionale. Ciò non è avvenuto però in maniera sistematica, ma anzi, gli interventi occasionali del vertice rispetto alle tematiche ritenute di volta in volta più rilevanti ha provocato un certo grado di confusione e la sensazione che il vertice non fosse in grado di dare continuità ai propri interventi.

Il fatto che i vertici G8 si siano ritagliati un ventaglio così ampio di competenze, d'altro canto, ha generato un forte rischio — in alcuni casi trasformatosi in realtà — di sovrapposizione con altre istituzioni internazionali dalle competenze più specifiche. Questo è avvenuto nonostante la ferma volontà espressa dal G7/G8 di non sostituirsi alle organizzazioni internazionali preesistenti ma, al contrario, di collaborare con queste ultime per il raggiungimento degli obiettivi individuati. D'altronde, il G8 non ha una capacità operativa diretta e quindi, in più occasioni, ha dovuto appoggiarsi ad altre istituzioni per dare efficacia e continuità alle sue decisioni. Non mancano, del resto, i casi in cui il G8 ha svolto un ruolo propulsivo rispetto all'attività delle altre istituzioni internazionali, fra cui si segnala soprattutto l'impulso dato al processo di riforma delle istituzioni finanziarie internazionali avviatosi a metà degli anni Novanta.

Attualmente il G8 è impegnato in maniera continuativa sui seguenti fronti:

- Sviluppo del continente africano. Rispetto a questa questione il G8 ha già operato attraverso un ventaglio di iniziative che vanno dalla concessione di risorse finanziarie aggiuntive legate a specifici progetti di sviluppo,

alla lotta alla diffusione dell'AIDS e delle altre pandemie che affliggono il continente. Nell'attività di sostegno finanziario il G8 ha più volte dichiarato di voler operare d'intesa con la Banca Mondiale, con il Fondo Monetario Internazionale, con l'OECD, con l'IDA e con l'African Development Fund allo scopo di evitare inutili e controproducenti sovrapposizioni;

- Sostegno alla crescita economica globale attraverso interventi per l'eliminazione degli squilibri con cui questa si è manifestata negli ultimi anni. A questa tematica molto generale sono legate le proposte avanzate dal Gruppo per contribuire a contenere i rialzi del prezzo del petrolio — agendo d'intesa con l'International Energy Forum (IEF) — e quelle in ambito commerciale, dove gli Otto si erano impegnati ad operare per una positiva conclusione dei negoziati del WTO previsti per il dicembre 2005;
- Lotta al terrorismo, sia nel suo senso più ampio, attraverso l'attuazione di politiche di sostegno allo sviluppo economico e sociale dell'area mediorientale destinate a colpire il fenomeno alle sue radici (un esempio in tal senso è la Partnership for Progress and a Common Future with the Broader Middle East and North Africa Region-BMENA), ma anche in maniera più specifica attraverso la lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa (ricordiamo la Proliferation Security Initiative e la Global Partnership against the Spread of Weapons and Material of Mass Destruction). Su quest'ultimo tema il vertice si ripropone di operare d'intesa con la International Atomic Energy Agency e con le strutture dell'ONU.
- Tematiche ambientali, con particolare riferimento ai problemi derivanti dall'aumento della presenza di gas-serra nell'atmosfera. In questo ambito è stato emanato il Gleneagles Plan of Action che prevede, d'intesa con l'International Energy Agency e nel rispetto degli obiettivi e dei principi della UN Framework Convention on Climate Change, l'elaborazione e il sostegno all'adozione di politiche energetiche ecocompatibili

- Alcune questioni regionali, fra cui spiccano Iraq, Iran, conflitto israelo-palestinese, Afghanistan.

L'ampliamento dell'agenda del vertice, bisogna notare, si è realizzato in maniera pressoché automatica, senza che si sviluppasse all'interno del Gruppo una adeguata riflessione a questo proposito. Le ipotesi di riforma del vertice avanzate in passato si sono concentrate, più che sulle sue funzioni e i suoi obiettivi, sul suo *modus operandi*.

Si sono scontrate a questo proposito due linee: la prima, che ritiene necessario recuperare quel carattere di informalità che alcuni ritengono essere stato proprio dei vertici dei primi anni; la seconda, che auspica un rafforzamento della struttura istituzionale del vertice e dei suoi meccanismi per la consultazione economica e politica, arrivando a prefigurare la creazione di un segretariato permanente e una chiara definizione delle competenze del vertice. Ciò permetterebbe di "normalizzare" la posizione del G8 e avrebbe a livello operativo numerosi vantaggi. Il fatto, però, che questa proposta, ripetutamente avanzata, non sia stata accolta ci induce a credere che non vi sia stata finora da parte dei membri del Gruppo la volontà di rinunciare alla flessibilità che i vertici G8 conservano come loro caratteristica peculiare.