L'incerto passaggio di consegne tra G8 e G20

di Riccardo Alcaro

Nel corso della sua storia trentennale, il G7/G8 ha teso sempre più a presentarsi come motore o centro di un sistema globale di 'governance'. Questo ruolo è però oggi insidiato dall'ascesa di un gruppo più rappresentativo e che, come tale, può apparire come più legittimo: il G20. Se il G20 sia destinato a soppiantare il G8 è però incerto. Nonostante alcune indicazioni in questo senso, il passaggio di consegne non sembra né imminente né scontato. I membri del G8 – Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Canada e Russia – non vantano più come in passato una chiara superiorità politica ed economica. Nuovi attori, alcuni dei quali economicamente e politicamente più potenti, sono emersi con prepotenza sulla scena internazionale: in primo luogo la Cina, e poi l'India, il Brasile, e altri. Inoltre con l'avanzare della globalizzazione le capacità del G8 di influenzare fenomeni di portata planetaria – come il commercio internazionale o il clima – è diminuita. La cooperazione di altri attori, i quali chiedono di partecipare ai processi decisionali sulle questioni globali, è spesso obbligata.

La crisi economica e l'ascesa del G20

È stata la più grave crisi finanziaria ed economica dagli anni Trenta a mettere a nudo i limiti del G8. Quando si è trattato di coordinare una risposta internazionale all'emergenza, la sede più appropriata è stata subito individuata in un forum di paesi simile al G8 per concezione e struttura, ma molto più ampio in termini di membership e più inclusivo in termini di rappresentanza geografica: il G20.

La crisi è stata la ragione contingente dell'ascesa del G20 e del parallelo declino del G8, ma le cause sono strutturali. Il G8 rappresenta equilibri di potere superati dai tempi, garantisce agli europei un'influenza sproporzionata ed esclude attori economici di primo piano. Questa situazione non è sostenibile nel lungo periodo. Non a caso tra le decisioni più importanti prese dal G20 di Londra dell'aprile scorso figura 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 (Fmi).

Limiti strutturali del G20

Tuttavia, il ruolo del G20 è ancora largamente definito dalla necessità di coordinare una risposta alla crisi economica. La possibilità che si assuma compiti di orientamento e guida riguardo a questioni economiche e commerciali globali è certamente presente e anzi in una certa misura auspicabile. Tuttavia il processo non potrà che essere graduale. Inoltre non è scontato che vada a buon fine. La membership del G20, per quanto garantisca maggiore rappresentatività geografica, abbraccia paesi con interessi profondamente diversi, alcuni dei quali con una modesta esperienza di vertici internazionali di questo calibro. È dubbio che il gruppo sia in grado di trovare sufficiente intesa per definire un'agenda in tempi 'normali', quando cioè gli interessi nazionali non si misurano sulla salute del sistema finanziario mondiale, ma su questioni più specifiche che possono facilmente dare adito a contrasti.

Inoltre, non bisogna dimenticare che la crisi economica, pur globale nei suoi effetti, è soprattutto transatlantica nelle sue origini. La maggior parte dei servizi finanziari e i relativi meccanismi di regolamentazione hanno origine negli Usa e in Europa (e in Giappone). Il G20 offre il vantaggio di

dare voce ad alcuni attori economici, in primo luogo la Cina, la cui collaborazione è necessaria al rafforzamento della governance economica mondiale. Può anche servire come forum di consultazione tra i paesi industrializzati e quelli emergenti. Ma il ruolo del G8 di 'facilitatore' di un consenso transatlantico (più il Giappone) su questioni economiche non si è esaurito.

In generale, il G20 è uno strumento più efficace per affrontare questioni per le quali è richiesta una partecipazione molto ampia o universale (come il contrasto al riscaldamento climatico). Tuttavia, anche su molte questioni 'universali' ciò che conta è il peso specifico dei singoli paesi. La non-proliferazione nucleare, per esempio, ha una chiara dimensione globale, ma le dotazioni e l'expertise di Usa e Russia rende il partenariato tra questi due paesi di gran lunga più rilevante di qualsiasi forum multilaterale.

Vantaggi comparativi del G8

Anche in materia di aiuto allo sviluppo il G8 sembra avere ancora un maggior ruolo da svolgere del G20. Riunendo alcuni tra i paesi più ricchi al mondo e l'Unione europea, le risorse per l'aiuto allo sviluppo e l'assistenza umanitaria (che può comprendere anche l'assistenza nella lotta a pandemie come l'Aids) sono in gran parte fornite dai paesi del G8. Potrebbe pertanto essere più appropriato continuare a discutere con i beneficiari degli aiuti, in particolar modo i paesi africani, nell'ambito del solo G8.

È infine probabile che il G20 incontrerebbe più problemi del G8 a occuparsi di sicurezza internazionale. Sfruttando l'alta visibilità dell'evento, i membri del G8 sono in grado di fissare i termini del dibattito in merito a specifiche problematiche di sicurezza. Ciò è di grande aiuto quando quelle stesse questioni vengono trattate in consessi più ampi e con autorità internazionale, come per esempio il Consiglio di sicurezza dell'Onu, o quando devono preparare l'opinione pubblica interna a decisioni controverse o impopolari (il consenso degli altri membri del gruppo rafforza la posizione del governo in carica, se non altro perché fa sembrare poco praticabili le alternative).

Ma, va detto, non è raro che i paesi del G8 si trovino in disaccordo su importanti questioni politiche. La voce fuori dal coro è il più delle volte, anche se non sempre, la Russia (è accaduto, per esempio, su una questione sensibile come il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo). Su questioni come le dispute sui programmi nucleari di Iran e Corea del Nord è stato possibile trovare un accordo, anche se a volte con fatica – come si è visto con la blanda condanna della repressione delle proteste popolari in Iran pronunciata dai ministri degli esteri del G8 a Trieste.

Guardando alle posizioni di alcuni stati del G20 sulle questioni di sicurezza internazionali all'ordine del giorno, è difficile non arrivare alla conclusione che il dibattito sarebbe limitato alle (poche) tematiche su cui esiste largo consenso. Inoltre, se dovesse assumere responsabilità anche nel settore della sicurezza, un gruppo allargato e inclusivo come il G20 insidierebbe il ruolo del Consiglio di Sicurezza dell'Onu molto più seriamente di quanto si teme possa fare il G8.

Una coesistenza sinergica almeno nel medio termine

In conclusione, il G8 vanta per ora dei vantaggi comparati rispetto al G20, in particolare la tradizione, la maggiore flessibilità dei meccanismi decisionali, la superiore capacità di trattare specifiche questioni di sicurezza. Ciò nonostante, è innegabile che il G20 costituisca, almeno su determinate questioni e in determinate circostanze, una reale e del resto già praticata alternativa. I due forum per ora non si escludono a vicenda, e possono anzi convivere l'uno accanto all'altro anche sviluppando un certo grado di interazione. Per le questioni su cui esiste una competenza 'condivisa', il G8 può funzionare come sede preliminare di discussione (del resto, tutti i membri del G8 fanno parte del G20) e contribuire a rafforzare e sostenere le decisioni prese in seno al G20.

Tuttavia, il G8 non è più in grado di gestire da solo anche quelle tematiche – come per esempio lo sviluppo o la sicurezza – che il G20 sembra meno adatto a trattare. La consultazione e il contributo di altri stati o gruppi di stati sono diventati imprescindibili. È pacifico pertanto che il G8 continuerà a sviluppare meccanismi di cooperazione su singoli dossier specialmente con i paesi G5 (Brasile, Cina, India, Messico, Sudafrica, a cui potrebbero aggiungersene altri, come l'Egitto che la presidenza italiana ha invitato al vertice dell'Aquila). Questo tipo di cooperazione a geometria variabile sembra per ora un compromesso accettabile tra l'esigenza di accrescere la legittimità al G8 attraverso una maggiore inclusività e il bisogno di preservarne la capacità deliberativa.

Questa soluzione potrebbe risultare sostenibile nel medio periodo. Di certo non lo è nel lungo periodo. La rapidità con cui si è affermato il G20, le prospettive di crescita di paesi come Brasile, Cina o India, e il relativo declino dell'influenza europea sembrano lasciare pochi dubbi sul fatto che, di qui a dieci anni, il ruolo del G8 sarà ridimensionato. Il gruppo potrebbe continuare ad esistere nella sua attuale configurazione, ma con funzioni più di complemento e supporto che di leadership.

Riccardo Alcaro è ricercatore dell'Istituto Affari Internazionali.