

Paolo Foglizzo S.I.
di «Aggiornamenti Sociali»

G20 (Gruppo dei 20)

Nel mese di giugno il Canada ospiterà due *summit* internazionali di grande importanza. Il primo è il vertice annuale del G8, che nel 2009 si svolge a L'Aquila e quest'anno si terrà il 25 e 26 giugno a Huntsville (regione di Muskoka, Ontario centrale, circa 350 km a ovest di Ottawa); vi farà immediatamente seguito il *summit* del G20, il 26 e 27 giugno, a Toronto (visto che Huntsville non ha strutture sufficientemente capienti per ospitare anche il secondo evento). L'inedita accoppiata dei due vertici segnala la ricerca di una articolazione più adeguata fra le diverse istanze che concorrono alla *governance* economica mondiale, in un percorso di continua evoluzione e adattamento.

La storia del G8

Subito dopo lo scoppio della crisi petrolifera del 1973 iniziarono incontri regolari di consultazione fra alti funzionari dell'amministrazione finanziaria dei cinque Paesi economicamente più importanti del mondo occidentale (USA, Giappone, Germania, Regno Unito e Francia). Nel 1975 la Francia convocò il primo vertice dei Capi di Stato e di Governo di questi Paesi, invitando anche l'Italia e dando vita al «Gruppo dei 6» (G6), che diventò G7 l'anno successivo con l'ingresso del Canada. Dal 1977 prende parte

ai lavori anche la Comunità (ora Unione) Europea, rappresentata dai Presidenti della Commissione europea e del Consiglio europeo. Nel 1994 il G7 cominciò a incontrare i rappresentanti della Federazione russa in occasione dei vertici, il cosiddetto G7+1, mentre la piena partecipazione della Russia iniziò nel 1997, dando così vita al G8. Il G7 resta comunque in funzione fino a oggi come strumento di regolare consultazione tra i ministri finanziari dei sette Paesi, che si incontrano più volte durante l'anno.

Il G8 non ha una struttura organizzativa stabile: la preparazione dei vertici — oltre a quello dei Capi di Stato e di Governo se ne svolgono vari, dedicati a tematiche specifiche, con la presenza dei ministri competenti — è affidata al Paese che a turno presiede il gruppo e ospita gli incontri. L'UE è esclusa dalla turnazione, mentre la Russia ha esercitato la presidenza per la prima volta nel 2006. Compete al Paese organizzatore anche proporre l'ordine del giorno: pur mantenendo un'attenzione prioritaria sulle questioni economiche, i vertici hanno via via ampliato l'agenda, includendo la cooperazione allo sviluppo e la lotta alla povertà, i problemi sanitari globali (come l'AIDS), l'ambiente, la pace e la sicurezza internazionale (in particolare dopo l'11 settembre 2001).

Anche dopo l'ingresso della Russia il gruppo mantiene una evidente caratterizzazione occidentale: dalla fine degli anni '90, alla ricerca di una maggiore legittimità e di una migliore interlocuzione con altre aree del pianeta, sono stati invitati a turno rappresentanti di organizzazioni internazionali e di altri Paesi e, stabilmente a partire dal 2003, i *leader* dei principali Paesi emergenti (Cina, India, Brasile, Messico e Sudafrica). Nel 2005 questi ultimi hanno istituito un loro gruppo di consultazione (G5) e istituito con il G8 un rapporto organico e formalizzato (da cui la sigla G8+5). Nel 2008, con l'ingresso dell'Egitto in questa compagine, ha infine origine il G14.

II G20

L'esplosione della crisi finanziaria asiatica nel 1997 evidenziò la necessità di includere un più ampio numero di Paesi nella concertazione economica e finanziaria mondiale. Dopo alcuni incontri tra 22 e 33 Paesi (G22 e G33), il G7 dei ministri finanziari del 1999 propose la creazione di un forum di confronto fra economie avanzate ed emergenti, chiamato provvisoriamente G-X. I criteri per la sua composizione prevedevano un numero non troppo ampio di Paesi di importanza sistemica e capaci di contribuire alla stabilità economica e finanziaria globale, e la garanzia della rappresentanza dell'economia globale con un certo equilibrio fra i continenti. Ha così origine il «Gruppo dei 20» (G20), i cui membri sono elencati nella Tab. 1, insieme ai dati fondamentali sulla loro dimensione demografica ed economica. Si tratta del G8, a cui si aggiungono l'Australia, 10 Paesi emergenti e l'UE, come rappresentante «in solido» di tutti gli altri Paesi dell'Unione, molti dei quali occupano posizioni di rincalzo, tra la decima e la trentesima, nella «classifica» per dimensione economica;

peraltro a partire dal 2008 Spagna (n. 9 della «classifica») e Paesi Bassi (n. 16) sono invitati regolarmente ai vertici, pur senza diventare formalmente parte del Gruppo. Hanno invece uno *status* ufficiale all'interno del G20 la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale.

In origine il G20 era previsto come forum di consultazione tra i ministri finanziari e i governatori delle Banche centrali dei Paesi membri: solo in risposta alla recente crisi economica e finanziaria hanno cominciato a svolgersi vertici periodici dei Capi di Stato e di Governo del G20: il primo a Washington nel novembre 2008, due nel 2009 (Londra e Pittsburgh) e altri due sono previsti nel 2010 (in Canada e Corea). Nel vertice di Pittsburgh è stato deciso che il G20 è destinato a rimpiazzare il G8, anche se non tutti i suoi membri condividono questo orientamento, ed è quindi possibile che il vertice di Huntsville sia l'ultimo della serie.

Il funzionamento del G20 assomiglia a quello del G8, in quanto si è deciso di non dare vita a una struttura stabile. La presidenza ruota sulla base di una turnazione annuale, mentre la gestione del Gruppo è affidata a una «troika», formata dal presidente di turno e da quelli degli anni precedente e successivo, garantendo così la continuità. Oltre che sui vertici, come per il G8 il lavoro è imperniato su incontri preparatori a livello ministeriale o di alti funzionari, spesso noti come «*sherpa*», e dal 2006 prevede anche la possibilità di gruppi di studio *ad hoc*. Coerentemente con l'origine del Gruppo, l'agenda dei lavori del G20 resta al momento focalizzata sulle problematiche economiche e finanziarie.

Limiti e potenzialità

A livello mediatico il G8 in particolare è legato alle proteste, anche violente, che da circa un decennio accompagnano lo svolger-

Tabella 1

Il G20 in cifre

Paese	Popolazione (milioni)	% popolazione mondiale	PIL (mld \$)	% PIL mondiale	Posizione classifica PIL
USA	304	4,5%	14.093,3	23,8%	1
Giappone	128	1,9%	4.910,8	8,3%	2
Germania	82	1,2%	3.649,5	6,2%	4
Francia	62	0,9%	2.856,6	4,8%	5
Regno Unito	61	0,9%	2.674,1	4,5%	6
Italia	60	0,9%	2.303,1	3,9%	7
Russia	142	2,1%	1.679,5	2,8%	8
Canada	33	0,5%	1.501,3	2,5%	11
<i>Totale G8</i>	<i>872</i>	<i>13,0%</i>	<i>33.668,1</i>	<i>56,9%</i>	—
Cina	1.325	19,8%	4.327,0	7,3%	3
Brasile	192	2,9%	1.575,2	2,7%	10
India	1.140	17,0%	1.159,2	2,0%	12
Messico	106	1,6%	1.088,1	1,8%	13
Australia	21	0,3%	1.015,2	1,7%	14
Corea del Sud	49	0,7%	929,1	1,6%	15
Turchia	74	1,1%	734,9	1,2%	17
Indonesia	227	3,4%	510,7	0,9%	19
Arabia Saudita	25	0,4%	468,8	0,8%	23
Argentina	40	0,6%	328,5	0,6%	28
Sudafrica	49	0,7%	276,4	0,5%	30
Resto UE	228	3,4%	6.844,5	11,6%	—
<i>Totale G20</i>	<i>4.348</i>	<i>64,9%</i>	<i>52.925,7</i>	<i>89,5%</i>	—
Mondo	6.697	100,0%	59.158,1	100,0%	

Fonte: nostra elaborazione su dati Banca Mondiale relativi al 2008, <www.worldbank.org>.

si dei vertici, spiegando la scelta di località piuttosto remote per il loro svolgimento a partire dal 2002; non va dimenticato però che i grandi appuntamenti internazionali costituiscono anche l'occasione per la costruzione di reti della società civile in vista dell'elaborazione di critiche e proposte alternative sulle tematiche di volta in volta trattate. Anche l'articolazione e il funzionamento dei due Gruppi non hanno mancato di suscitare critiche.

La prima riguarda la loro rappresentatività. Se il G8 ha una base marcatamente occidentale, il G20 è concepito per superare questo limite: come risulta dalla Tab.

1, effettivamente vi sono in vario modo rappresentati circa i due terzi della popolazione e il 90% dell'economia mondiale. Tuttavia i criteri di partecipazione restano in parte arbitrari: da un punto di vista economico, ad esempio, potrebbe trovare giustificazione anche la presenza di Taiwan e Iran, evidentemente sgradita per ragioni politiche. Peraltro, visto che i membri partecipano in nome proprio e senza alcuna consultazione organica dei loro vicini, è implicito un rischio di ulteriore emarginazione dei Paesi esclusi, che per di più non sono distribuiti uniformemente: a livello demografico e geografico risulta evidente la

sovrarappresentazione di Europa e America settentrionale, così come la sottorappresentazione dell'Africa.

Un secondo punto problematico riguarda i meccanismi di funzionamento e la trasparenza dei lavori. Sia il G8 sia il G20 restano, per scelta, gruppi informali, nel senso che sono privi non solo di una struttura stabile, ma anche di uno statuto e di procedure decisionali prestabilite. Da questo punto di vista sono profondamente diversi dalle organizzazioni internazionali globali (come l'ONU) o continentali. La «storiografia ufficiale», prodotta da un apposito gruppo di studio del G20 nel 2007, presenta questo fatto come estremamente positivo: «Senza uno statuto, né votazioni o decisioni legalmente vincolanti, i membri interagiscono come pari. Si dà enfasi al raggiungimento del consenso su temi importanti e i membri sono incoraggiati a discutere liberamente piuttosto che a esprimere posizioni contenute in testi già preparati». Da un lato questo rappresenta un superamento dell'*impasse* in cui cadono molte organizzazioni internazionali, in particolare del sistema ONU, dall'altro immaginare — e presentare — Paesi come Stati Uniti e Sudafrica o Argentina su un piano di parità è chiaramente una finzione. In assenza di regole il consenso viene sì raggiunto, ma sulla base del peso specifico dei diversi Paesi coinvolti. Ne è la prova l'emergere su temi cruciali, come di recente il clima, di un «direttorio» informale formato da USA e Cina, il cosiddetto G2, che l'UE sognerebbe di trasformare in un G3. Per superare questi limiti, da più parti è stata avanzata la proposta di istituire un Consiglio di sicurezza economico e sociale in seno all'ONU.

Per altri versi, occorre riconoscere che le turbolenze dell'economia e della finanza contemporanee richiedono strumenti efficaci di consultazione e concertazione, che

le organizzazioni internazionali attuali non sono in grado di fornire. Non è certamente un caso che il G8 e il G20 siano «figli delle crisi»: quella petrolifera degli anni '70 che condusse al primo vertice dell'allora G6; quella asiatica di fine anni '90 che portò alla formazione del G20; quella attuale, che fa fare a questo gruppo un salto di qualità e di importanza, fino alla possibilità che rimpiazzino il G8. Il contorto percorso storico che i paragrafi precedenti hanno provato a riassumere mostra come G8 e G20 non siano mai stati «monoliti», ma abbiano piuttosto subito robusti e continui aggiustamenti in risposta al modificarsi delle condizioni storiche. Nel «cantier aperto» della *governance* internazionale, più che la valutazione sull'adeguatezza dei singoli dispositivi è fondamentale — anche da parte della società civile — il continuo presidio dei processi di evoluzione, in vista di un costante miglioramento in termini di efficacia e di giustizia.

Per saperne di più

HAJNAL P. I., *The G8 System and the G20: Evolution, Role and Documentation*, Ashgate, Aldershot (UK) 2007.

G20 HISTORY STUDY GROUP, *The group of twenty: a history*, 2007, <www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf>.

G20 Information Centre, University of Toronto, <www.g20.utoronto.ca>.

G20, <www.g20.org>.

G8 Information Centre, University of Toronto, <www.g8.utoronto.ca>.

G8, vertice 2009, <www.g8italia2009.it> (in italiano).

G8, vertice 2010, <<http://g20.gc.ca>>.

G5, <www.groupoffive.org>.