

# Uno spettacolo che può soffocarsi da solo

## Ecco, punto per punto, come misurare se il G-8 di Genova sarà un successo o no

Fred Bergsten

è membro del comitato

esecutivo dell'Institute

for International

Economics. Paolo

Guerrieri è professore

ordinario di Economia

internazionale

all'Università

"La Sapienza"

di Roma.

di Fred Bergsten e Paolo Guerrieri

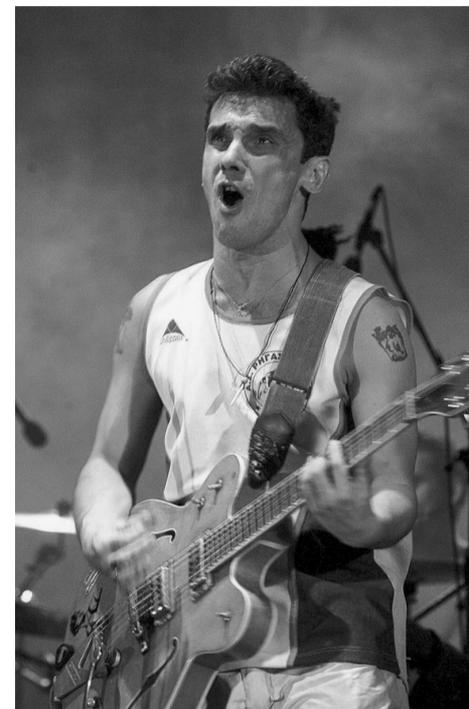
I vertici del G-8 si sono trasformati, ormai da qualche tempo, in un grande evento mediatico, a carattere mondiale, con migliaia di partecipanti, con i giornali e le televisioni di tutto il mondo puntati, per qualche giorno, sul paese e sulla località dell'incontro. La più recente, e rumorosa, irruzione sulla scena degli incontri internazionali del "popolo di

tiva, metodologia e contenuti. L'agenda dei lavori, soprattutto, dovrebbe concentrarsi su pochi selezionati argomenti, che affrontino problemi d'ordine generale, legati alla governabilità del sistema mondiale, oggi seriamente minacciata. Un primo importante segnale, nella direzione auspicata, potrebbe venire proprio dall'incontro di Genova. Almeno stando alle intenzioni di alcuni paesi partecipanti, inclusa la presidenza di turno italiana.

E' in questa prospettiva che vogliamo qui contribuire ad individuare alcune delle finalità e dei temi più rilevanti per l'Agenda del G-8, limitandoci a trattare gli aspetti più squisitamente economici del Vertice. Tre obiettivi generali, in particolare, dovrebbero essere posti, per quel che riguarda l'economia, al centro dell'incontro di Genova.

1. Il summit, in primo luogo, dovrebbe cercare di avviare un processo di rafforzamento del sistema economico multilaterale, riaffermando un insieme di regole ed istituzioni che siano ad un tempo forti e credibili. Le istituzioni chiave del sistema, il Fondo monetario internazionale (Fmi) e l'Organizzazione mondiale del commercio (Wto), sono state - e continuano ad essere - oggetto di attacchi senza precedenti, da parte sia di dimostranti nelle strade sia di molti governi dei paesi membri. Un fatto, quest'ultimo, ancor più allarmante. Le accuse sono le più

svariate. Vanno dall'eccessivo potere, che sarebbe all'origine della continua erosione delle sovranità democratiche dei singoli paesi, a quelle che vengono considerate gravi omissioni, ovvero il mancato intervento in un vasto insieme



di aree, quali gli standard sociali, l'ambiente, la povertà, l'ineguaglianza su scala globale. Tutti spazi importanti, ma su cui le istituzioni multilaterali non hanno uno specifico mandato né una specifica competenza ad intervenire.

2. Il secondo obiettivo è strettamente collegato ed è relativo ai radicali cambiamenti che stanno interessando l'economia globale. Il sistema economico mondiale è di fatto multipolare: America del Nord, Europa ed Est Asia de-

tengono quote pressoché equivalenti della produzione mondiale.

Alcuni paesi in via di sviluppo - basti pensare alla Cina e all'India - hanno ormai assunto un ruolo di primaria importanza sulla scena economica internazionale.

E' evidente che il sistema di "governance" utilizzato in passato per il mondo delle divisioni della Guerra Fredda sia del tutto inadeguato. Servono nuovi approcci e metodi, che siano in grado di governare il mondo delle interdipendenze di oggi. Che è

*Questo articolo anticipa alcuni dei contenuti del documento finale che sarà presentato al vertice di Genova dal "Gruppo di lavoro G-8" formato da tre istituti di ricerca, l'Institute for International Economics di Washington, la Nippon Foundation di Tokyo e l'Istituto Affari Internazionali di Roma. Hanno partecipato al gruppo, tra gli altri, Renato Ruggiero, Henry Kissinger, il ministro dell'economia giapponese Heizo Takenaka, l'ex commissario europeo sir Leon Brittan, l'ex presidente della Federal Reserve Paul Volcker. In un recente sondaggio, Fred Bergsten è stato classificato al terzo posto tra gli economisti più citati dai media americani, dopo Paul Krugman e Jeffrey Sachs.*

GLOBAL  
12

Seattle" non ha fatto che esaltarne la spettacolarità. I contenuti dell'evento non ne hanno guadagnato. E' semmai vero il contrario. Gli incontri, ed i comunicati conclusivi finali, hanno assunto sempre più una veste onnicomprensiva, con una lunga elencazione di temi e la presentazione di svariati proclami ed impegni da parte dell'insieme dei governi partecipanti. "Issues" formulate, spesso, in numero tanto elevato ed in forma troppo generica per produrre risultati di qualche concretezza.

Alla luce di tutto ciò, molti osservatori sono arrivati a giudicare poco rilevanti questi appuntamenti al vertice. Altri, ne hanno addirittura proposto la soppressione. Sono suggerimenti estremi, che a nostro parere vanno respinti, riproponendo l'utilità di incontri come il G-8. Ma a condizione di modificarne, in misura significa-

"Affoghiamo il G8": il concerto del cantante Manu Chao in piazza del Duomo a Milano.

composto di flussi internazionali crescenti di prodotti, capitali, tecnologie ed idee; di una accesa competizione sui mercati che si va sempre più diffondendo; di ineguaglianze tra paesi, in termini di ricchezza ed opportunità, che rischiano di accrescersi. Per affrontare queste sfide serve una nuova e diversa leadership, che sia più condivisa e collettiva allo stesso tempo. La sua costruzione è un processo che richiederà tempo, ma che va iniziato subito. E dal G-8 di Genova potrebbe venire un primo importante segnale.

**3.** In terzo luogo, riteniamo che il summit debba affrontare le serie minacce legate al conflitto che caratterizza i rapporti tra Stati Uniti ed Europa. Le due superpotenze sono ai ferri corti su molti temi economici, di grande rilevanza; come le regole del commercio mondiale, innanzi tutto, ma anche l'energia, l'ambiente ed altri. Per non parlare dello scontro tra americani ed europei sui temi della sicurezza globale, che rischia di rimettere in discussione i pilastri fondamentali degli equilibri del dopoguerra. E' un aspro confronto che si manifesta sia a livello bilaterale che in sede multilaterale, come nella Wto e nel regime di non proliferazione. Certo, altre regioni hanno un ruolo assai rilevante sulla scena mondiale - basti pensare all'Asia -. Ma è un fatto innegabile che la prosperità e, ancor più, la sicurezza del mondo dipendano, in primo luogo, dal buon andamento dei rapporti transatlantici e, quindi, dalle soluzioni che verranno o meno offerte ai tanti conflitti esistenti.

Se queste sono le finalità d'ordine generale, si può cercare ora di individuare un insieme di temi ed azioni specifiche che ne conseguono, e che è auspicabile il summit G-8 di Genova possa promuovere, dando loro assoluta priorità.

**Commercio.** I leaders del G-7 (più che il G-8) dovrebbero impegnarsi innanzi tutto a lanciare un nuovo round commerciale multilaterale, attraverso la Wto, in occasione della conferenza ministeriale in Qatar il prossimo novembre. Solo un negoziato multilaterale può ridare oggi slancio al processo di liberalizzazione commerciale su scala globale, ed evitare, così, la proliferazione di accordi regionali e bilaterali a carattere mercantile. E' essenziale che nel nuovo

round ci sia un attivo coinvolgimento dei paesi in via di sviluppo. Questi ultimi, vanno dunque assistiti, perché possano partecipare pienamente alle attività della Wto, anche con aiuti finanziari per l'implementazione dei loro precedenti impegni.

Sono due, soprattutto, le iniziative che il G-7 dovrebbe promuovere a Genova. La prima è accordarsi sull'agenda dei temi da porre al centro dei negoziati multilaterali. Sarebbe un grave errore, in effetti, dichiarare ufficialmente il varo di un nuovo round in assenza di un'agenda concordata, con il rischio di un nuovo drammatico fallimento. La formula da seguire dovrebbe essere quella di un'agenda assai ampia, comprensiva di tutti i maggiori temi commerciali. La seconda responsabilità, altrettanto cruciale per il G-7 a Genova, è fornire la spinta politica che è necessaria per il lancio in Qatar del nuovo round. Per superare le forti resistenze, esistenti all'interno di molti paesi, nei confronti di una ulteriore liberalizzazione commerciale, è necessaria la formazione di un ampio consenso internazionale, se non di una vera e propria pressione politica. Solo i capi di Stato e di governo possono offrire un tale catalizzatore. D'altra parte, altre volte in passato il G-7 ha giocato un simile ruolo e con successo. Il summit di Bonn, ad esempio, nel 1978 fu fondamentale per il successo del Tokyo Round l'anno successivo. Il commercio mondiale sarà dunque un test fondamentale per il G-7-G-8 di Genova.

**Povertà.** Il G-7/G-8 ha compiuto, in questi ultimi anni, una serie di passi importanti lungo la strada tracciata, a partire dal Vertice di Colonia, in tema di politiche di riduzione del debito per i paesi più poveri. E' necessario ora proseguire e rilanciare un ulteriore e più vasto attacco alla povertà sul piano globale, che vada oltre la riduzione del debito e si proponga di raggiungere gli obiettivi fissati dalle Nazioni Unite nel "Summit del Millennio" 2000, in tema di dimezzamento del tasso di povertà mondiale entro il 2015, aumento della scolarità primaria ed altri, altrettanto rilevanti.

Sono promesse ambiziose che devono tradursi in azioni concrete. In questa prospettiva il G-8 potrebbe varare importanti iniziative. Primo, potrebbe accrescere significativamente, e in direzioni mirate,

## Il fondo per la sanità

*Una delle novità del vertice 2001 sarà la creazione di un fondo per l'aiuto sanitario ai paesi poveri. La presidenza di turno italiana la vanterà come proprio successo, pur se l'idea è frutto di un processo collettivo. Ma quanto grande sarà il fondo, e gestito come? Il segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ha detto che se non si arriva almeno a 7 miliardi di dollari (16.000 miliardi di lire) non sarà abbastanza, e che l'ideale sarebbe averne 10 miliardi (22.000 miliardi di lire). Ma le somme finora offerte dai paesi ricchi e da grandi multinazionali sono molto, molto minori; qualcuno ha criticato Annan per aver sollevato attese esagerate. Un aspetto importante è attraverso quale struttura spendere questi soldi. I paesi del G7 hanno cercato di coinvolgere il meno possibile la burocrazia dell'Onu, che ritengono poco efficiente, e hanno lavorato sull'idea di formare una struttura agile con quel solo compito. Ma l'ostacolo più arduo sembra la scarsa capacità dei paesi bisognosi di aiuto - per esempio quelli africani dove infuria l'Aids - di distribuire con prontezza i medicinali e di far funzionare gli ospedali.*

l'aiuto estero, per migliorare gli standard sanitari ed educativi delle popolazioni povere del mondo (che comprendono oggi la maggior parte dei 600 milioni di abitanti dei paesi poverissimi ed oltre un miliardo di persone nei paesi con reddito pro-capite relativamente più elevato). Per un tale intervento si può stimare un costo pari a 20 miliardi di dollari aggiuntivi di aiuti esteri, vale a dire circa lo 0,1 per cento del prodotto interno lordo aggregato dei paesi a reddito più elevato. Somme, dunque, assolutamente alla portata dei paesi più ricchi.

Secondo, i paesi più avanzati dovrebbero eliminare tutte (ed è necessario sottolineare tutte) le barriere oggi esistenti alle esportazioni dei paesi più poveri, come alcuni, anche se timidamente, hanno già cominciato a fare. E' vero che i paesi più poveri non saranno in grado di sfruttare, da subito e per un certo periodo di tempo, tutti i vantaggi del mercato globale;



ma è altrettanto vero che è importante concedere loro la piena opportunità di farlo.

**Internet.** Terzo, i paesi G-8 dovrebbero adottare specifiche misure per cominciare a ridurre il cosiddetto digital divide, ossia la divaricazione nel mondo tra chi ha accesso alle nuove tecnologie informatiche e chi no. Innanzi tutto, liberalizzando pienamente i loro comparti delle telecomunicazioni, dei servizi finanziari e della distribuzione, ed incoraggiando i paesi in via di sviluppo a fare altrettanto. Più in particolare nell' area delle nuove tecnologie (Ict's) servono iniziative concrete e mirate. Così, all'interno della Digital Opportunity Task Force (DotForce), creata con la Carta di Okinawa, sarebbe importante costituire una serie di "Internet e-government teams" per aiutare le agenzie governative dei paesi più poveri a sfruttare appieno i benefici dell'uso di Internet. Si dovrebbero individuare, altresì, e mettere in luce quelle best-practices e storie di successo che cominciano a manifestarsi in alcuni paesi emergenti nell'area delle tecnologie dell'informazione. E' anche opportuno lanciare dei progetti pilota per "grandi obiettivi", quali il mantenimento di standard sanitari di base, soprattutto con riferimento all'intera area dell'Africa sub-sahariana. I paesi più poveri, a loro volta, dovranno naturalmente

### Italiani bravi

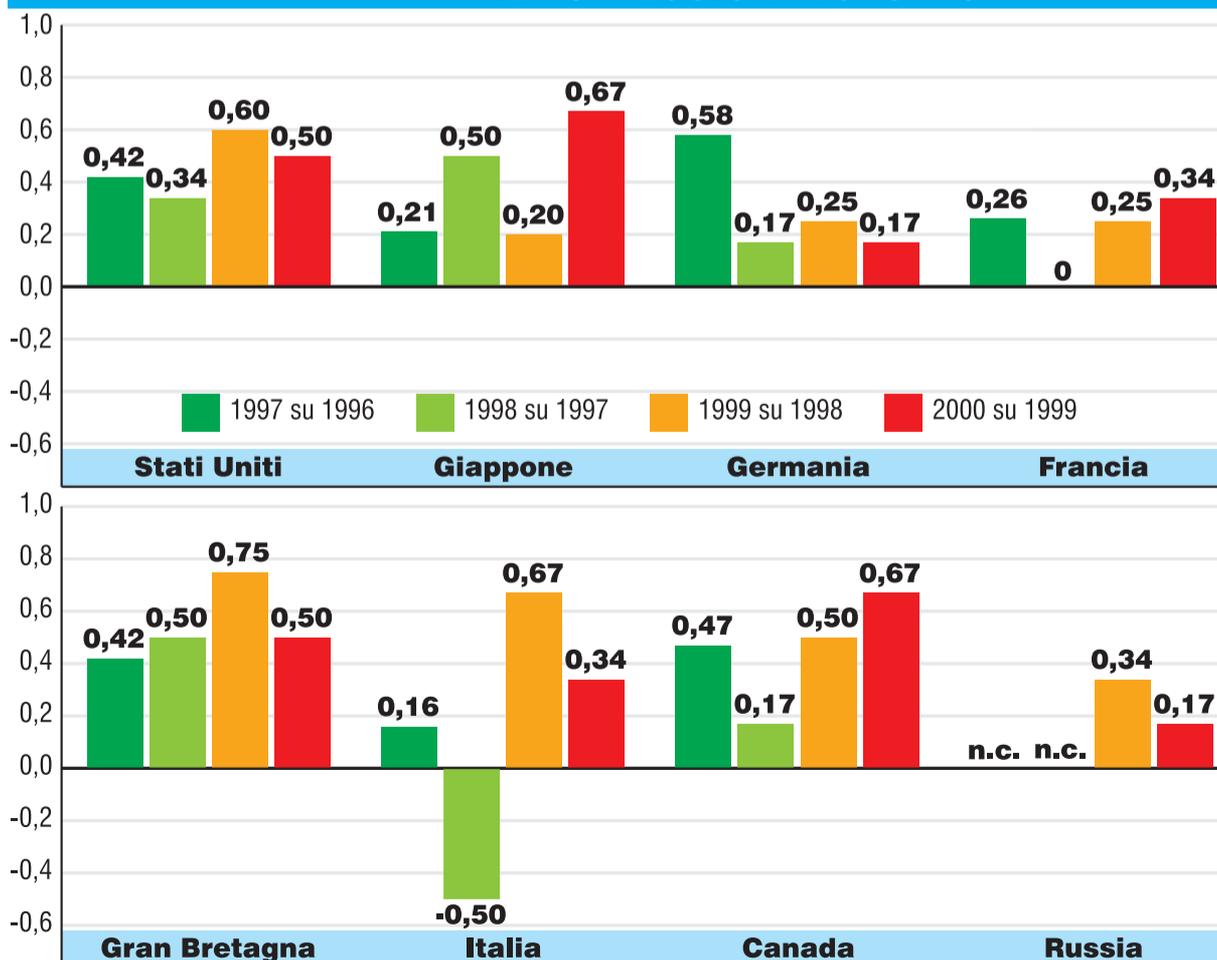
"Esemplare" è stata l'azione del governo Amato nel preparare il vertice di Genova nel giudizio di uno dei maggiori esperti di G7/G8, l'ex diplomatico inglese Nicholas Bayne, ora docente alla London School of Economics. Bayne sostiene che è stata un'ottima scelta concentrare i lavori su tre soli temi, riduzione della povertà, ambiente e prevenzione dei conflitti armati; particolari lodi vanno al documento stilato dal Tesoro italiano, intitolato "Beyond Debt Relief", ovvero andar oltre la remissione dei debiti. C'erano i presupposti per fare passi avanti su commercio internazionale e aiuti sanitari ai Paesi poveri.

adottare le necessarie riforme - in termini innanzi tutto di "governance" interna - per poter trarre vantaggio da tale assistenza e dalle nuove opportunità. Il G-8 dovrà preoccuparsi di promuovere attivamente, con la propria offerta di assistenza, questi cambiamenti.

**Allargarsi.** La legittimità del presente regime di global governance è stata pesantemente contestata nel periodo più recente, e da molte parti. Gli attacchi e le critiche hanno varia natura, ma due

In alto, gli Stati membri del G8 sono tutti democrazie, con qualche dubbio solo sulla Russia. Dov'è il potere illegittimo?

### IL PUNTEGGIO DI TORONTO



Il centro studi sul G8 costituito dall'Università canadese di Toronto è il più seguito osservatorio mondiale su questo tipo di vertici. Tra l'altro, valuta quanto gli impegni solennemente annunciati dai capi di Stato e di governo vengano davvero messi in pratica da ciascun Paese. Nelle cifre che seguono, un punteggio di +1 significa piena attuazione di tutto quanto promesso, -1 totale inadempienza. Lo zero corrisponde al rinvio. Il giudizio migliore lo ha ricevuto il governo britannico. L'Italia ha voti pessimi nelle prime due annate, abbastanza buoni nelle altre due.

sono le denunce ricorrenti. La prima riguarda la scarsa rappresentatività delle istituzioni dell'economia mondiale, compreso lo stesso G-8. Ancora poco rappresentato, o addirittura per niente, è un numero crescente di paesi emergenti, che occupa ormai ruoli importanti sulla scena economica, e che chiede a buon diritto di partecipare. In secondo luogo, si denuncia la scarsa copertura, da parte dell'esistente regime istituzionale, di molte aree tematiche di crescente rilevanza strategica - si pensi all'ambiente - e che richiederebbero, viceversa, una rinnovata cooperazione internazionale.

Per correggere questo deficit di legittimità, che investe l'esistente assetto istituzionale a livello globale, sono necessarie certamente molte iniziative e per lo più proiettate nel medio periodo. Andrebbero, ad esempio, riviste ed aggiornate le quote dei vari paesi nel Fmi e nella Banca Mondiale, per meglio riflettere i grandi cambiamenti intervenuti nella distribuzione internazionale del potere economico - si pensi ad esempio ai paesi dell'Est Asiatico - a partire da quei lontani Anni 40 in cui vennero create le attuali istituzioni multilaterali.

Ma una specifica iniziativa potrebbe assumere un particolare significato strategico ed esercitare un impatto positivo immediato. I leader del G-8 potrebbero invitare i leader dei paesi del G-20 ad unirsi a loro in occasione del Vertice del 2002 in Canada - come già avvenuto in passato per i ministri delle Finanze - dando a questo evento una sua periodicità, a partire da quella data. Una tale clamorosa iniziativa - non vi è dubbio - contribuirebbe ad accrescere fortemente la legittimità dell'esistente regime di governabilità globale e, di riflesso, del processo di globalizzazione nel suo complesso. Il G-20 potrebbe includere molti paesi ad elevato reddito al di fuori dei sette più grandi, ed un importante numero di economie emergenti - quali Brasile, Cina, India e Messico - la cui attiva partecipazione è essenziale per accrescere effica-

## Quanto è democratico il vertice?

*Il G7/G8 non ha altro potere che quelli degli Stati che lo compongono, a differenza delle organizzazioni fondate su trattati come l'Onu. Gli Usa si sono sempre opposti a costituirne un segretariato permanente.*

*Come vertice economico, il G7 ha senso perché i suoi membri rappresentano la maggioranza assoluta del prodotto lordo del pianeta: secondo le ultime statistiche, Usa 30,8%, Giappone 13,3%, Germania 7,6%, Gran Bretagna 5%, Francia 5%, Italia 4,2%, Canada 2,1%. La quota nel commercio mondiale è circa il 48%. Come vertice politico, il G8 comprende la Russia da quando ha istituito pratiche democratiche al suo interno.*

*Il G20 si riunisce da due anni solo a livello di ministri dell'Economia, e ha avuto finora un ruolo marginale. La sua rappresentatività è assai maggiore, oltre l'80% del prodotto lordo mondiale.*

cia e legittimità alla "global governance" del futuro (vedi tabella pag. 14)

In via subordinata, se non si riuscisse a varare un'iniziativa così importante, si potrebbe pensare di dar vita almeno ad un G-9, con l'inclusione nel gruppo di almeno uno dei quattro paesi emergenti sopra ricordati.

**Economia.** Da ultimo, ci sono i temi macroeconomici. L'economia mondiale sta registrando, da diversi mesi, un preoccupante, netto rallentamento. Ad alimentarlo, com'è noto, sono gli Stati Uniti, alle prese con un brusco atterraggio della loro economia, dopo la lunga fase espansiva dello scorso decennio. Visto che né l'Europa né, tantomeno, il Giappone appaiono in grado di contribuire al sostegno della crescita dell'economia mondiale nel futuro più o meno immediato, la questione centrale è oggi soprattutto una: come evitare che l'economia americana precipiti in una fase recessiva, più o meno profonda e prolungata, trascinando con sé tutte le altre maggiori aree del mondo.

Le possibilità di evitare uno scenario così negativo potrebbero aumentare in presenza di un clima di cooperazione, tra i maggiori paesi, nel campo delle politiche economiche. Finora, tuttavia, è prevalsa solo una marcata confusione, a livello internazionale, su cosa fare in co-

mune per combattere il rallentamento economico globale ed assicurare la stabilità finanziaria.

Ci si può aspettare da Genova qualcosa di più, ovvero una qualche indicazione più efficace sul corso da seguire? Si potrebbe rispondere negativamente anche se va ricordato che tali vertici avevano originariamente - almeno nella versione G-5 di allora - la finalità specifica di affrontare i temi e le politiche macroeconomiche, con un approccio globale. Alcuni summit, in effetti, riuscirono a disegnare ed attuare programmi di cooperazione in quest'area, sia alla fine degli Anni 70 che alla metà degli Anni 80. Ma tutto ciò, oggi, sarebbe assai più complicato e difficilmente ripetibile.

Per riassumere, ci si può augurare che i leader del G-8 riescano a concentrarsi, a Genova, anche nelle loro personali discussioni ed incontri, su alcuni dei temi di maggiore rilevanza strategica che abbiamo prima sinteticamente presentato. È sperabile, soprattutto, che evitino di disperdere le loro energie su una vasta onnicomprensiva lista di temi, di più o meno modesta importanza, come altre volte avvenuto in passato. L'appuntamento è divenuto troppo importante, anche per il clamore delle manifestazioni, perché ci si possa permettere un risultato di basso profilo.

per saperne di più

L'origine di questo tipo di vertici è raccontata in "*Rambouillet 15 novembre 1975. La globalizzazione dell'economia*" di Harold James (il Mulino 1999); pur se occorre sapere che la parola "globalizzazione" è entrata nel linguaggio ufficiale del G7/G8 solo a Napoli, nel 1994. Una introduzione ai problemi del "governo del mondo" è in "*Le organizzazioni internazionali*" di Anna Caffarena (il Mulino

2001). Testi in inglese sull'argomento sono recensiti alle pagine 46 e 47. Una prospettiva storica la dà "*Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali nel XX secolo*" di Ian Clark (il Mulino 2001). Di tutto l'arco delle questioni internazionali tratta Boris Biancheri in "*Accordare il mondo. La diplomazia nell'età globale*" (Laterza 1999).