

**CeSPI**  
Centro Studi di Politica Internazionale



IAI

**ISPI**  
ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

# RAPPORTI DI SCENARIO SUL G8

a cura di

*Istituto Affari Internazionali  
Centro Studi di Politica Internazionale  
Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*

*Il presente Rapporto è stato realizzato nell'ambito del progetto Osservatorio di politica internazionale, promosso dalle Amministrazioni del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati e del Ministero degli Affari Esteri e realizzato in collaborazione con autorevoli Istituti di ricerca*



# Indice

## **Ruolo e riforma del G8**

*Riccardo Alcaro, Stefano Silvestri, Benedetta Voltolini, IAI*

	p. 4
1. Il G8 in questione	» 5
1.1 Legittimità insufficiente	» 5
1.2 Dubbia efficacia	» 8
2. Opzioni di riforma	» 9
2.1 Abolizione del G8	» 9
2.2 Ritorno al G7	» 10
2.3 Seggio unico dell'Ue	» 12
2.4 Nuovi formati alternativi al G8	» 13
2.5 Adattamento del G8	» 16
3. L'Italia e il G8	» 19
3.1 La posizione dell'Italia	» 19
3.2 Gli interessi dell'Italia	» 21

## **L'Agenda G8 per l'Africa. Impegni, risultati e rilevanza per lo sviluppo del continente**

*Marco Zupi, CeSPI*

	» 24
1. Introduzione	» 25
2. L'evoluzione degli impegni assunti dal G8 nei confronti dell'Africa	» 26
3. Una valutazione dei risultati conseguiti	» 38
3.1 Aiuti internazionali allo sviluppo	» 39
3.2 Riduzione del debito estero e finanza per lo sviluppo	» 44
3.3 Commercio, <i>good governance</i> , investimenti, pace e stabilità	» 50
4. L'adeguatezza degli impegni rispetto alle sfide dell'Africa	» 53

## **3. Disarmo e non proliferazione**

*Paolo Cotta-Ramusino, ISPI*

	» 63
1. Il controllo delle armi nucleari fino a oggi	» 64
2. Il regime di non proliferazione	» 64
3. La gestione del disarmo e della non proliferazione nell'ultimo Ventennio	» 65
4. Le prospettive attuali sulla gestione della non proliferazione e del disarmo	» 69
5. Il dossier sul nucleare iraniano	» 74
6. Conclusioni	» 76

# **Ruolo e riforma del G8**

**di Riccardo Alcaro, Stefano Silvestri, Benedetta Voltolini  
Istituto Affari Internazionali (IAI)**

## 1. Il G8 in questione

### 1.1 Legittimità insufficiente

*Il G8 resta un appuntamento importante...*

Il vertice annuale del Gruppo degli Otto rappresenta uno degli appuntamenti più importanti del calendario internazionale. Il gruppo riunisce alcuni dei più ricchi e influenti stati del pianeta.

Originariamente limitata al coordinamento delle politiche macroeconomiche e valutarie, l'agenda del G8 si è gradualmente allargata a tematiche come il commercio internazionale, l'energia e il cambiamento climatico. Il gruppo dedica un'attenzione speciale alle relazioni con i paesi in via di sviluppo, soprattutto quelli africani. Negli ultimi anni inoltre questioni politiche e di sicurezza internazionale sono comparse con sempre maggiore frequenza nelle dichiarazioni finali che seguono i vertici.

I lavori del G8 sono svolti dalle diplomazie nazionali degli stati che ne fanno parte. Non esistono né un segretariato né organi istituzionali. La presidenza del gruppo, che ruota su base annuale, ne influenza in misura notevole l'agenda.

Il gruppo si incontra a livello di vertice una volta l'anno e in diverse configurazioni ministeriali più di frequente<sup>1</sup>. Gli incontri si svolgono a porte chiuse, anche se nel tempo si è affermata la prassi di rilasciare dichiarazioni finali o comunicati, e la presidenza tiene una conferenza stampa conclusiva. Le decisioni vengono prese per consenso.

In ultima analisi il G8 è un forum intergovernativo e informale – le sue decisioni non hanno rilevanza giuridica – che ha teso sempre più a presentarsi come motore o centro di un sistema globale di *governance*.

Oggi questo ruolo è però messo in questione in misura crescente.

*...il cui ruolo è però messo in questione*

La ragione principale è che gli otto membri – 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 più ricchi e in prospettiva più influenti di alcuni dei membri del G8, sono emersi con prepotenza sulla scena internazionale: in primo luogo la Cina, e poi l'India, il Brasile, e altri.

Un'altra ragione è che il G8 rappresenta gli interessi dell'area occidentale (in cui si fa rientrare il Giappone per motivi di affinità politico-economica e orientamento internazionale), con l'aggiunta della Russia. L'Asia è dunque rappresentata da un solo paese (due se si considera la Russia anche una potenza asiatica). Il Sud America, l'Africa, il Medio Oriente e il Sudest asiatico/Pacifico da nessuno.

Un'ultima fondamentale ragione è che con l'avanzare della globalizzazione le capacità del G8 di influenzare fenomeni di portata planetaria – come il commercio internazionale

---

<sup>1</sup> La presidenza italiana del G8 ha organizzato i seguenti incontri ministeriali: agricoltura, ambiente, energia, esteri, finanze, lavoro, giustizia e affari interni, scienza/tecnologia, sviluppo. Alle ministeriali "finanze" partecipano in pianta stabile i governatori delle banche centrali, compresa la Banca centrale europea.

o il clima – è diminuita. La cooperazione di altri attori, i quali chiedono di partecipare a processi decisionali che influiscono sui loro affari, è spesso obbligata.

La popolazione dei membri del G8 è circa il 13% di quella mondiale. Rispetto al 1975, quando l'allora G7 si riunì per la prima volta, la variazione non è significativa. Ma la demografia gioca un ruolo secondario nel determinare le gerarchie mondiali. È soprattutto la ricchezza delle nazioni, unita alla loro abilità di trasformarla in capacità politiche diplomatiche e militari, che conferisce loro influenza internazionale.

Ancora nel 2004 le economie dei paesi del G8, messe insieme, ammontavano a oltre il 65% del Pil mondiale. Già nel 2008 la percentuale era scesa al 53,3%. Le previsioni di crescita per il 2009 sono straordinariamente negative per tutti i paesi del G8 e la ripresa è attesa non prima del 2010. Anche se le attuali condizioni dell'economia mondiale sono talmente inusuali da rendere estremamente volatili le proiezioni, è questione di pochi anni (forse uno-due soltanto) prima che la quota di Pil mondiale coperta dai paesi del G8 scenda sotto la soglia del 50%. In sostanza, il G8 rappresenterà presto una minoranza anche in termini di risorse economiche.

È stata la più grave crisi finanziaria ed economica dagli anni Trenta a mettere crudelmente 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 economica ha portato alla ribalta il G20*

La crisi è stata la ragione contingente dell'ascesa del G20 e del parallelo declino del G8, ma le cause, come si è visto, sono strutturali. Il G8 rappresenta equilibri di potere superati dai tempi, garantisce agli europei un'influenza sproporzionata al loro peso specifico 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)<sup>2</sup>.

Se il G20 sia effettivamente destinato a soppiantare il G8 è però incerto. Sebbene ci siano chiare indicazioni in questo senso, il passaggio di consegne non sembra né imminente né scontato (vedi i paragrafi 2.3 e 2.4).

*Il G8 tenta di recuperare legittimità attraverso il dialogo con gli "O5"...*

I paesi del G8 non sono infatti indifferenti alle critiche di scarsa legittimità. Alcuni dei suoi membri si sono espressi a favore di un allargamento del forum in modo da rispecchiare più fedelmente le nuove gerarchie economiche internazionali e da garantire una maggiore rappresentanza geografica.

Già da qualche anno i paesi del G8 invitano gruppi di paesi a partecipare ai lavori del vertice su singoli dossier. Tra questi i più importanti sono i cosiddetti *outreach five*<sup>3</sup>, e cioè Brasile, Cina, India, Messico e Sudafrica (gli O5 o G5, sia la stampa sia la

<sup>2</sup> Il G20 ha deciso di porre fine alla prassi in base alla quale Stati Uniti e paesi europei selezionano, rispettivamente, il presidente della Banca mondiale e il direttore generale dell'Fmi. Il G20 ha anche promesso di riformare il sistema di voto ponderato dell'Fmi, fortemente sbilanciato a favore degli europei.

<sup>3</sup> *Outreach countries* è un'espressione da gergo diplomatico, impossibile da tradurre in italiano, che indica i paesi coinvolti nei lavori del G8 in veste di interlocutori, partner e/o beneficiari delle sue iniziative.

diplomazia usano entrambi gli acronimi). L'associazione in pianta stabile degli O5 al G8 è andata definendosi a partire dal 2000. Gli O5 hanno partecipato in modo costante per quanto irregolare a quasi tutti gli incontri successivi. All'Aquila, una giornata intera del vertice si terrà nel formato G8+O5+Egitto.

Alcuni, come per esempio il presidente francese Nicolas Sarkozy e il premier britannico Gordon Brown, sostengono apertamente l'opportunità di creare un G13. Altri, come l'Italia, vorrebbero aggiungere un paese arabo, l'Egitto, al gruppo allargato. Anche il Canada in passato si è dimostrato sensibile alle richieste di espansione. Germania, Giappone, Stati Uniti e Russia sono invece più cauti. Gli stessi O5 non hanno fatto particolari pressioni per essere inclusi nel club, preferendo continuare a cooperare con il G8 su singoli dossier<sup>4</sup>. Può anche essere che siano appagati dall'ascesa del G20.

Gli sforzi dei membri del G8 di dare maggiore inclusività al forum non rispondono soltanto alla richiesta di altri paesi. I governi del G8, e in particolare quelli europei, sperano che in questo modo il gruppo recuperi legittimità anche agli occhi delle opinioni pubbliche interne.

... e una maggiore interazione  
con la società civile

Il G8, ben più di altri consessi internazionali (con l'eccezione forse dell'Organizzazione mondiale del commercio, Omc), è il bersaglio di una moltitudine di attori della società civile che ne criticano il carattere elitario. Sotto accusa non è soltanto la scarsa rappresentatività del gruppo, ma anche la scarsa democraticità dei processi deliberativi. Le decisioni del G8 vengono prese dai governi in consultazione tra loro, a porte chiuse, senza partecipazione delle realtà parlamentari e della società civile.

Anche in questo caso, come si diceva, il G8 non è rimasto indifferente alle accuse. Alcuni leader presentano l'associazione in pianta stabile degli O5 e di altri gruppi di paesi non solo come una conseguenza delle mutate gerarchie economiche mondiali, ma come prova della volontà del G8 di tenere conto di un ampio spettro di interessi, non solo quelli dei paesi membri. Non a caso il gruppo dedica speciale attenzione all'Africa e invita con regolarità le più importanti organizzazioni internazionali, Nazioni Unite in testa, come osservatori.

Il G8 ha anche tentato di coinvolgere la società civile nei suoi lavori. Per alcuni gruppi politici e civili il vertice è tradizionalmente un'occasione per manifestare il proprio dissenso, ma in modo irregolare ha anche offerto l'opportunità a una moltitudine di organizzazioni non governative (Ong) di fornire un contributo critico sui temi in agenda. Al vertice di San Pietroburgo del 2006, che pure si caratterizzò per le restrizioni imposte dal governo russo alla stampa e a gruppi che intendevano dimostrare il loro dissenso, si sperimentò un progetto di confronto critico tra governi G8 e Ong detto *Civil 8*<sup>5</sup>. Il vertice di Heiligendamm dell'anno successivo ripropose con qualche difficoltà la

<sup>4</sup> In particolare i quattro concordati al vertice di Heiligendamm (Germania) nel 2007: promozione dell'innovazione; investimenti e *corporate social responsibility* (un concetto che indica la responsabilità di soggetti privati di considerare l'impatto sociale delle proprie attività su consumatori, fornitori, impiegati, azionisti, comunità nel loro insieme); responsabilità comuni rispetto allo sviluppo dell'Africa; scambio di conoscenze sulle tecnologie per contrastare il riscaldamento globale.

<sup>5</sup> Alla vigilia del vertice gli *sherpa*, i diplomatici incaricati di curare i lavori preparatori del G8, si incontrarono con una delegazione di Ong che sottopose loro rilievi critici e raccomandazioni.

formula, abbandonata invece all'incontro di Hokkaido del 2008. L'interazione tra G8 e società civile non si è evoluta molto oltre il livello di sperimentazione.

## 1.2 Dubbia efficacia

La questione della legittimità del G8 è legata intrinsecamente a quella della sua efficacia. Con l'espandersi dell'agenda del forum, l'emergere di tematiche a tutti gli effetti globali e il relativo declino dei membri del G8 rispetto ad attori emergenti, si è acuito il problema di come garantire un'efficace e piena attuazione delle decisioni prese dal gruppo. Valutare l'impatto delle decisioni del G8 non è facile e un certo grado di arbitrarietà è inevitabile anche perché nella fase attuativa il gruppo ha un ruolo d'importanza variabile a seconda delle questioni che discute.

*Il G7 ha grande influenza sulle politiche di Fmi e Banca Mondiale*

Nella sua configurazione G7, che si occupa di questioni economiche e valutarie, il forum può avere un forte impatto. Grazie al meccanismo di voto ponderato che li favorisce oltre misura, i membri del G7 hanno un'enorme influenza sulle istituzioni finanziarie internazionali. Un accordo raggiunto in sede G7 ha pertanto ottime chance di essere tradotto in una decisione della Banca mondiale e soprattutto del Fondo monetario internazionale. Sotto questo profilo, pertanto, il G7 è un vero e proprio *decision-maker*.

*Sullo sviluppo il G8 ha un grande potenziale, ma dipende dalle azioni nazionali*

Il G8 ha certamente un ruolo attivo quando assegna risorse al perseguimento di obiettivi come l'aiuto allo sviluppo o la lotta alle pandemie. In genere il forum fissa le priorità e definisce gli obiettivi di spesa. L'attuazione delle decisioni viene lasciata naturalmente ai singoli membri. Solitamente non vengono decisi meccanismi di verifica molto stringenti. In più gli stati tendono a presentare politiche esistenti come misure d'attuazione di decisioni prese dal G8. Valutare la performance del G8 è pertanto un'operazione complessa. Il punto qui è però che il grado di efficacia del G8 dipende dall'effettiva capacità (o volontà) dei suoi membri di allocare le risorse promesse e di saperle spendere.

*Su clima, commercio, sicurezza, il G8 ha un'influenza indiretta*

In altri ambiti il ruolo del G8 è più di guida, indirizzo, supporto e incoraggiamento che esecutivo. Quando discute di clima, energia, commercio internazionale, o sicurezza, il forum non può imporre le sue decisioni né tradurre in realtà le sue intenzioni semplicemente allocando risorse. Si limita a enunciare la sua posizione, a fissare indicativamente degli obiettivi di massima, a portare l'attenzione su determinati problemi. Poter influenzare l'agenda internazionale e i termini del dibattito su alcune questioni di primo piano è comunque un enorme vantaggio, da cui i membri del gruppo – in particolare i minori – traggono grande beneficio.

*È improbabile che il G8 proceda a un'ulteriore istituzionalizzazione*

Mancando di burocrazia e istituzioni, il G8 non ha in realtà dei veri e propri strumenti di azione. Il massimo che produce sono dichiarazioni. Il gruppo ha tentato di dare maggiore sostanza ai suoi lavori inserendo una certa continuità tra un'agenda di lavori e l'altra, in modo da facilitare processi di monitoraggio e verifica dei progressi compiuti sui vari dossier. A questo scopo si è a volte rivolto a organizzazioni internazionali specializzate – come l'Agenzia internazionale per l'energia (Aie), l'Organizzazione per la cooperazione e lo



sviluppo economico (Ocse), o l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) – perché offrissero consulenza e assistenza. Difficile che il gruppo voglia andare molto oltre, se non altro per preservare il carattere informale e “leggero” del forum, certamente una delle caratteristiche del G8 più apprezzate dai suoi membri. Il G8 continuerà con ogni probabilità a esercitare funzioni più di indirizzo politico che deliberative e operative. Perché la sua guida sia effettivamente tale, tuttavia, il G8 dovrà per forza di cose operare alcuni aggiustamenti.

## 2. Opzioni di riforma

Il G8 sta attraversando una fase critica della sua storia trentennale. I problemi che si trova ad affrontare sono troppo grandi perché il gruppo possa fare finta di niente. Un rinnovamento sembra inevitabile, per quanto non è chiaro se si configurerà come riforma, parziale e incrementale, o come una trasformazione più radicale e immediata. Nei paragrafi che seguono si tenta di far luce sulle diverse ipotesi.

### 2.1 Abolizione del G8

#### Il G8 affossatore delle istituzioni multilaterali?

Sebbene non molto diffusa, l'opinione che il G8 “usurpi” le istituzioni multilaterali delle loro prerogative non è assente dall'ampio e variegato spettro di analisi avanzate da esperti di vario genere (accademici, analisti, funzionari, membri di Ong) e diversa origine (relazioni internazionali, sicurezza, sviluppo, economia). La conclusione è che il G8 andrebbe pertanto abolito.

*Chi vuole abolire il G8 condivide le critiche alle istituzioni multilaterali...*

I sostenitori di questa tesi condividono l'argomento principale che viene comunemente addotto per giustificare l'esistenza del G8 e di altri raggruppamenti paragonabili, come il G20, e cioè che le istituzioni multilaterali mancano degli strumenti e delle risorse per eseguire in maniera adeguata il loro stesso mandato. In particolare, le istituzioni multilaterali sarebbero costantemente ostacolate da farraginosi meccanismi decisionali che tendono a esaltare le capacità di blocco piuttosto che di iniziativa; dalle incertezze relative all'estensione del loro mandato; dalla difficoltà di attuare le decisioni prese per mancanza di strumenti normativi adeguati e risorse umane e finanziarie sufficienti. Inoltre, le istituzioni multilaterali hanno storicamente mostrato una forte resistenza all'autoriforma, al punto che gli stati si sono spesso decisi per la formazione di istituzioni alternative piuttosto che spendere tempo ed energie per riformare quelle esistenti (il che produce peraltro sovrapposizioni di competenze che complicano l'azione internazionale). La creazione di forum informali, caratterizzati da *membership* ristrette e da un più alto grado di flessibilità e rapidità decisionali, come il G8, viene presentata come necessaria viste le insufficienze delle organizzazioni internazionali.

*...ma ritiene che il G8 peggiori le cose*

Alcuni fautori dell'abolizione del G8 sostengono che la creazione di forum informali paralleli al sistema istituzionale internazionale contribuisce a indebolire ulteriormente le istituzioni multilaterali stesse, costringendole da una parte a competere con altri attori, più ristretti e presumibilmente più reattivi, e dall'altra a scontare il deficit di credibilità – soprattutto

nei paesi esclusi dai gruppi ristretti – che ne consegue. Inoltre, la tendenza di alcuni stati a privilegiare i forum informali come il G8 rispetto alle cornici istituzionali diminuisce l'interesse di quegli stessi stati a promuovere la riforma delle organizzazioni internazionali (le Nazioni Unite in primo luogo).

*La maggiore efficacia del G8 rispetto alle istituzioni multilaterali è in questione*

Infine, i sostenitori dell'abolizione del G8 fanno notare che la presunta maggiore efficacia del G8 rispetto alle istituzioni multilaterali viene spesso confusa con la maggiore capacità dei suoi membri di difendere i loro interessi nel contesto internazionale. Notano inoltre l'azione del G8 non va molto al di là di dichiarazioni di principio e che i vertici rappresentano più una specie di "vetrina" ad alta visibilità per i leader che vi prendono parte che occasioni per prendere decisioni di impatto reale.

### **Il G8 riformatore delle istituzioni multilaterali?**

*Il G8 potrebbe però stimolare le riforme delle istituzioni multilaterali*

Secondo un'altra tesi, i gruppi informali di paesi come il G8 nuociono alle organizzazioni internazionali nella misura in cui tendono a invaderne il campo e a esercitarne di fatto le prerogative, sono però molto utili per la formazione del consenso necessario a riformare le istituzioni multilaterali. In sostanza, potrebbero servire come una sorta di gruppi di pressione nell'ambito di una campagna volta a rafforzare le istituzioni internazionali. Anche nell'esercizio di questa più ristretta funzione di impulso politico, comunque, la rilevanza del G8 è tutt'altro che evidente. La relativa omogeneità (Russia esclusa) e soprattutto il ristretto numero dei suoi membri sembra renderlo inadeguato a svolgere il compito di promotore del sistema di cooperazione internazionale. Formazioni allargate e più rappresentative come il G20 sembrano decisamente più appropriate. In un recente rapporto commissionato dalle Nazioni Unite, un panel di esperti internazionali guidato dall'economista Usa Joseph Stiglitz ha suggerito che il G20 promuova la creazione un'autentica istituzione multilaterale, un organo dell'Onu di autorità simile a quella del Consiglio di sicurezza, con competenze di natura economica.

*L'abolizione del G8 resta un'ipotesi di scuola*

L'abolizione del G8 resta comunque un'ipotesi di scuola più che un'opzione reale. Il sistema di relazioni internazionali continua a fondarsi in massima parte sugli stati sovrani. Anche un rafforzamento delle istituzioni internazionali non eliminerebbe l'interesse degli stati a coordinarsi con paesi amici o affini in gruppi ristretti. Storicamente, la tendenza a istituire forum informali è aumentata piuttosto che diminuita, sia su questioni contingenti (si pensi ai vari gruppi di contatto o ai forum negoziali come quelli per i Balcani, l'Iran o la Corea del Nord) sia su questioni strutturali e di lungo periodo (si pensi per l'appunto al G20). Questa tendenza è attestata dalla stessa evoluzione del G8. Le brevi riunioni degli anni Settanta in cui i leader dibattevano a microfoni spenti questioni economiche e valutarie si sono trasformate in iper-mediatizzati vertici di tre giorni in cui i capi di stato e governo degli otto discutono tra loro e con i loro omologhi dei paesi invitati questioni che spaziano dall'economia all'energia allo sviluppo alla sicurezza.

### **2.2 Ritorno al G7**

*Secondo alcuni, il gruppo funzionerebbe meglio senza la Russia*

Un'altra tesi che, pur non incontrando generale consenso, viene riproposta con una certa frequenza è che il G8 non goda

della necessaria legittimità perché non sono chiari i criteri di appartenenza. Il problema può facilmente essere ridotto alla partecipazione della Russia. I fautori di questa tesi sottolineano come la *membership* del G8 risulti da una combinazione artificiale tra un gruppo di stati affini in termini politici ed economici e un ottavo paese, appunto la Russia, distante dagli altri sette per cultura democratica, modello economico e orientamento internazionale. La soluzione sarebbe quindi tornare al G7, cioè a un gruppo più omogeneo senza la Russia.

*Per la Russia il G8 è in primo luogo un club di potenti non di democrazie liberali*

Dietro alla decisione di allargare l'allora G7 alla Russia c'era indubbiamente la speranza che il coinvolgimento di Mosca nella definizione dell'agenda politica internazionale avrebbe costituito un incentivo per i russi ad allinearsi con gli standard politici ed economici occidentali e a preferire una relazione cooperativa a una concorrenziale. Negli ultimi anni le tendenze che hanno caratterizzato la politica interna e internazionale di Mosca sembrano però andare nella direzione contraria. In ambito interno si è registrata una stretta autoritaria che ha compresso le libertà politiche, limitato la libertà di stampa e opinione, e fortemente ridotto l'accesso di compagnie straniere al mercato interno russo, in particolare quello energetico. Sul piano internazionale la Russia ha assunto un atteggiamento più assertivo, a volte aggressivo (come nel caso della guerra contro la Georgia dell'agosto 2008), e si è ripetutamente opposta a iniziative promosse dagli Stati Uniti e dai loro alleati (dall'allargamento della Nato allo scudo antimissile all'indipendenza del Kosovo). Mosca sembra guardare al G8 come a un forum di "potenti" o "ricchi" a cui appartiene di diritto in ragione della sua rilevanza geopolitica. Il fatto che gli altri membri del G8 siano democrazie liberali passa in secondo piano.

*La Russia avrebbe minato l'omogeneità del G8*

Secondo la tesi qui in discussione, la partecipazione della Russia al G8 ha avuto l'effetto contrario a quello sperato: invece di favorire le istanze riformatrici e democratiche a Mosca, ha minato l'omogeneità del gruppo ed eroso le ragioni della sua auto-legittimazione, quella appunto di rappresentare governi democratici e liberali. La necessità di trovare un compromesso con la Russia ha inoltre ridotto le capacità d'iniziativa del G8, che peraltro non può più essere percepito come la "voce" dell'Occidente.

Mentre il G8 è costantemente messo sotto accusa per essere un club sbilanciato "a Occidente", i sostenitori del G7 ritengono invece che il principale problema non sia la sua scarsa rappresentatività, ma la scarsa omogeneità. Da questo punto di vista il valore aggiunto del forum informale non risiede nelle sue effettive capacità di *governance*, bensì nel maggiore coordinamento dell'azione internazionale di paesi tra loro affini e con interessi condivisi o comunque compatibili. Non a caso il G7 continua a esistere come forum per discutere questioni su cui la compatibilità e omogeneità di interessi sono più marcate, come quelle economiche, finanziarie e valutarie.

La tesi a favore di un ritorno al G7 sostiene che quest'omogeneità dovrebbe essere recuperata anche a livello politico. Rispetto al G8, il G7 avrebbe meno imbarazzi a giustificare la propria esistenza, perché non eserciterebbe funzioni di *leadership* (vere o presunte) in base a superate e discutibili logiche di potenza, ma in virtù del carattere democratico dei paesi che rappresenta e in ragione della maggiore omogeneità degli interessi che esprime. Più che presentarsi come forum parallelo e indirettamente alternativo alle istituzioni multilaterali, il G7 servirebbe a moltiplicare l'influenza dei

paesi membri nelle varie sedi internazionali, in particolare l'Onu, così come il G7 esercita una forte influenza sulle istituzioni finanziarie internazionali. Costituendosi come "caucus occidentale", il G7 avrebbe dunque anche meno occasione di entrare in competizione con le organizzazioni internazionali.

*L'espulsione della Russia dal G8 è altamente improbabile*

Le probabilità che il G8 ritorni al G7 sono però minime. Espellere la Russia equivarrebbe a una grave provocazione le cui conseguenze negative molto probabilmente supererebbero i presunti effetti benefici. La tesi secondo la quale l'inclusione della Russia avrebbe ridotto le capacità di iniziativa del G8 è difficile da dimostrare. L'impressione è che i vecchi membri del G7 non ne abbiano risentito in modo particolare.

È vero che la partecipazione della Russia, soprattutto dopo la stretta autoritaria degli ultimi anni, toglie credibilità alla pretesa che il G8 sia legittimato in virtù del carattere democratico dei suoi membri. Ma già in passato il fatto che i paesi del G7 fossero democrazie liberali era un criterio di appartenenza accessorio più che fondamentale. Influenza politica, risorse economiche e circostanze storiche contingenti hanno avuto un ruolo importante nel delineare la composizione del G8 così com'è adesso. Se il fatto di essere una democrazia liberale dovesse davvero valere come principale criterio di selezione, sarebbe più difficile giustificare l'esclusione di grandi democrazie emergenti come il Brasile, l'India o il Sudafrica.

L'ex candidato alla presidenza Usa John McCain si era espresso a favore dell'espulsione della Russia e dell'inclusione dell'India e di altre democrazie non occidentali, con l'obiettivo di fare del gruppo una specie di comunità o lega di democrazie. Questo non solo comporterebbe una radicale ridefinizione del mandato del gruppo, ma potrebbe diminuire la sua capacità di prendere decisioni in modo relativamente rapido. Inoltre, l'idea che le democrazie condividano un'agenda internazionale solo in quanto democrazie è discutibile. Stati come Brasile o India o Sudafrica hanno interessi non sempre compatibili, spesso diversi, e qualche volta nettamente contrari a quelli del G7.

### **2.3 Seggio unico dell'Ue**

*Un seggio unico Ue risolverebbe il problema della sovra-rappresentazione europea*

Un'altra ipotesi di cui si discute, ma che appare di assai difficile attuazione, è quella di creare un "seggio unico" dell'Unione europea nel G8 o in altri forum informali. Ridurre il numero dei partecipanti europei a uno eliminerebbe senz'altro l'anomalia della sovra-rappresentazione degli europei lasciando loro nel contempo ampi margini di influenza. Le istituzioni europee sono già associate ai lavori del G7/8. La presidenza del Consiglio e la Commissione partecipano al vertice annuale; la Commissione partecipa anche alla ministeriale "finanze" che precede il vertice annuale, nonché, su invito, ad alcuni dei periodici incontri dei ministri delle finanze del G7. Da quando è stato introdotto l'euro, la Banca centrale europea prende parte a tutte le ministeriali "finanze" del G7/8, mentre il presidente dell'Eurogruppo solo ad alcune.

Il ruolo dell'Ue è decisivo naturalmente negli ambiti in cui ha attribuzioni dirette, come lo sviluppo, il commercio e, limitatamente ai paesi che hanno adottato l'euro, le politiche valutarie. La Commissione gioca una parte importante nell'esborso e

distribuzione degli aiuti allo sviluppo e umanitari dell'Ue e dei suoi membri, ma nell'ambito del G8 continua a esercitare funzioni ausiliarie e di supporto. Per quanto riguarda il commercio, il ruolo dell'Ue all'interno del G8 o di altre formazioni sembra destinato a crescere. La creazione di un forum di consultazione sulle politiche valutarie tra Usa, Giappone ed Eurogruppo (e probabilmente Cina invece del Canada) è ostacolata più da ragioni di ordine politico (per esempio, l'opportunità di escludere la Gran Bretagna, che è fuori dall'eurozona) che di ordine strutturale. Il corollario di questa tesi è che i membri dell'eurozona confluiscono in un unico seggio nell'Fmi, una prospettiva che l'annunciata riforma del sistema di voto ponderato in seno al Fondo rende forse più praticabile che in passato.

*Il seggio Ue è legato a un'ulteriore (e improbabile) integrazione europea*

In ultima analisi però l'ipotesi che l'Ue sostituisca i quattro membri europei del G8 dipende dal grado di integrazione dell'Unione in politica estera. La situazione attuale è ferma a un regime intergovernativo e non si intravedono all'orizzonte cambiamenti istituzionali a questo riguardo. Se venisse ratificato, il Trattato di Lisbona favorirebbe un maggiore coordinamento in politica estera, ma non intaccherebbe la regola dell'unanimità. Pertanto non sembrano esistere le condizioni perché i quattro membri Ue del G8 facciano un passo indietro a favore dell'Unione.

#### 2.4 Nuovi formati alternativi al G8

*Il G8 riflette il mondo di ieri e non di oggi e domani*

Un'opinione diffusa e molto dibattuta negli ultimi tempi è che il G8 sia inadeguato ai compiti di *leadership* globale che pure si arroga non perché forum informale in concorrenza con le organizzazioni internazionali (paragrafo 2.1), né perché non sufficientemente capace di esprimere e promuovere una posizione "occidentale" nelle sedi internazionali che contano (paragrafo 2.2), bensì perché la sua composizione non riflette i reali equilibri di forza del sistema internazionale. Come si è visto sopra, la sostanza della critica è molto semplice: il G8 non è sufficientemente rappresentativo in termini geografici, esclude attori economici del calibro di Cina o India, e garantisce ai paesi europei una rappresentanza sproporzionata rispetto al loro peso geopolitico ed economico. Di conseguenza, il G8 andrebbe sostituito con gruppi che rispecchiano più fedelmente il quadro internazionale.

Due sono le soluzioni di cui si discute. La prima, mettendo l'accento sulla rappresentatività geografica e l'inclusività, vedrebbe il G8 trasferire le sue "competenze" al G20. La seconda, ponendo invece l'enfasi sugli equilibri di forza (in particolare economica), guarda a un "G2" composto dai soli Stati Uniti e Cina.

#### Il G20 al posto del G8

*Sulle questioni economiche il G8 è già subalterno al G20*

È stata la crisi finanziaria ed economica a portare alla ribalta il G20, trasformando in vertice un forum di consultazione ministeriale di secondo piano creato – su iniziativa del G7/8 – in risposta alla crisi dei mercati asiatici del 1997–1998. Il fatto che la convocazione del G20, che si è già tenuto due volte tra novembre 2008 e aprile 2009 e tornerà a riunirsi nell'autunno di quest'anno, sia seguita in maniera quasi naturale all'erompere della

crisi è sembrato ai più la testimonianza più evidente dell'inadeguatezza del G8 come forum di *governance* economica mondiale.

*Il G20 rappresenta tutti e cinque i continenti* I paesi membri del G20 rappresentano oltre l'85% del Pil, l'80% del commercio e due terzi circa della popolazione mondiali. Anche se la sua composizione non rispecchia esattamente le gerarchie mondiali in termini di Pil, i suoi 19 membri ufficiali (il ventesimo è l'Unione europea) compaiono comunque nella lista dei 31 paesi più ricchi (24 se il Pil viene calcolato in termini di parità di potere d'acquisto). La *membership* copre tutti e cinque i continenti, offrendo un certo grado di rappresentanza anche ad alcune macro-regioni, come il Sud America (Brasile e Argentina), mondo arabo (Arabia Saudita), Nordest asiatico (Corea del Sud più Giappone e Cina) e Sudest asiatico/Pacifico (Indonesia e Australia). Del gruppo fa parte in base stabile l'Ue, che garantisce un certo grado di rappresentanza anche agli stati europei che non sono membri individuali del G20 – tra l'altro, alcuni di questi stati (Spagna e Paesi Bassi) hanno partecipato in via straordinaria ai vertici di Washington di novembre 2008 e Londra dell'aprile scorso. Infine le più importanti istituzioni finanziarie internazionali – Fmi e Banca mondiale – così come l'Omc sono associate al G20 in pianta stabile.

*Nonostante le contraddizioni, il G20 gode di maggiore legittimità del G8* Nel G20 paesi emergenti di Sud America, Asia e Africa discutono da pari a pari con i tradizionali paesi guida del mondo industrializzato. È vero che i criteri di appartenenza sono opachi – sostanzialmente il gruppo si allarga per cooptazione e la selezione è fatta sulla base di calcoli opportunistici (l'esclusione dell'Iran, per esempio, che è il 27mo paese in ordine di Pil e il 17mo in termini di parità di potere d'acquisto, si spiega quasi esclusivamente con motivazioni di opportunità politica); che aree geografiche come Medio Oriente e Africa non sono rappresentate o lo sono solo marginalmente, mentre l'Europa continua a occupare ben cinque dei venti posti a tavola (ai quattro del G8 e alla presidenza dell'Ue vanno inoltre aggiunte le partecipazioni occasionali, come quelle di Spagna e Paesi Bassi). E tuttavia è innegabile che la rappresentatività del G20, per quanto irregolare e in parte arbitraria, conferisca al gruppo un grado di legittimità superiore a quella del G8.

*Il processo decisionale del G20 è più farraginoso di quello del G8...* D'altra parte il G20 incontra maggiori ostacoli nei processi decisionali, sia perché decidere in venti è per forza di cose più complicato che farlo in otto, sia per l'enorme varietà e diversità degli interessi rappresentati. Il G8 però manca della capacità di imporre le sue decisioni ai maggiori paesi emergenti e pertanto non offre una vera alternativa al G20. Il G20 include tutti i maggiori attori economici mondiali e garantisce pertanto la base (potenziale) di consenso necessaria a che le decisioni prese abbiano effettivamente un impatto.

*...ma ha maggiore impatto, come dimostra la crisi* Il G20 di Londra dello scorso aprile offre valide indicazioni al riguardo. Il grado di consenso del G20 sull'opportunità degli interventi statali di stimolo all'economia e sui meccanismi di salvataggio delle banche in crisi è stato, nel complesso, modesto – e andrebbe sottolineato che le differenze di opinione non erano tra i membri del G8 e gli altri, ma trasversali – e il vertice ha prodotto poco o nulla di nuovo. Il G20 ha però mostrato una certa capacità di stimolare l'azione e la riforma

delle istituzioni finanziarie internazionali, in particolare il Fmi<sup>6</sup>. Nessuna di queste decisioni, per quanto se ne possa discutere il merito, avrebbe potuto essere presa nell'ambito del solo G8.

Alcune questioni non economiche trattate dal G8 – clima ed energia – richiedono e richiederanno sempre più la partecipazione di un più alto numero di paesi. Per fare un unico esempio, si pensi al trattato sulle riduzioni delle emissioni di gas serra che dovrebbe succedere al Protocollo di Kyoto. Se il G20 trovasse un accordo di massima sulla portata e gli obiettivi del trattato, l'impatto sul processo negoziale sarebbe sicuramente più profondo che se la cosa fosse discussa solo nell'ambito del G8.

In conclusione, il G20

*Su emergenze, economia, riforme internazionali  
il G8 è in competizione con il G8*

- sembra *preferibile al G8* come strumento di *risposta a emergenze* di portata planetaria;
- è probabilmente *altrettanto necessario del G8*, anche se non per forza di cose alternativo, come forum di discussione di *questioni economiche, finanziarie e commerciali* di scala mondiale;
- potrebbe rivelarsi *superiore del G8* in termini di *capacità di promozione delle riforme* delle istituzioni finanziarie internazionali.

*Sulle questioni politiche,  
il G8 è ancora in vantaggio*

Anche se l'agenda del G20 è per ora rimasta limitata a questioni economiche, finanziarie e commerciali, sembra più adeguato del G8 anche a trattare tematiche globali come l'ambiente e l'energia. Infine, se la tendenza a privilegiare il G20 sul G8 come autentico forum di *governance* economica mondiale dovesse persistere, non è possibile escludere che il gruppo estenda gradualmente la sua agenda a questioni più "politiche", sostituendosi di fatto al G8 anche in questi ambiti (la questione se il G20 possa dotarsi di una dimensione politica è discussa nel paragrafo successivo).

### **Il nuovo motore della globalizzazione: il G2**

*Centralità della relazione tra Usa e Cina*

Accanto al G20, un altro – per ora solo ipotizzato – forum informale viene presentato come fulcro della *governance* economica mondiale: il "Gruppo dei Due", e cioè Cina e

<sup>6</sup> Le più importanti decisioni prese dal G20 di Londra sono:

- la triplicazione dei fondi a disposizione dell'Fmi;
- l'assicurazione che la selezione dei vertici di Fmi e Banca mondiale avvenga "per meriti" (il che dovrebbe porre fine alla prassi di assegnare la guida di Fmi e Banca mondiale rispettivamente a un europeo e un americano);
- la promessa di riformare il meccanismo di voto ponderato in seno al Fmi (grandemente sbilanciato a favore degli europei e, in misura minore, degli Usa) entro il 2011;
- l'emissione di 250 miliardi di *special drawing rights* (la valuta del Fmi);
- l'allargamento e il potenziamento del Financial Stability Forum, ri-denominato Financial Stability Board (Il Financial Stability Forum, che riunisce i ministri delle finanze e i banchieri centrali dei principali paesi industrializzati, facilita la discussione in merito alle attività di sorveglianza e supervisione finanziarie in seno al Fmi (rispetto al quale è però un organo informale separato). Dopo il G20 di aprile 2009, il gruppo, chiamato ora Financial Stability Board, si è allargato a tutti i membri del G20. È presieduto dal governatore della banca d'Italia Mario Draghi;
- la promessa di allocare 250 miliardi a sostegno del commercio internazionale;
- la "presa d'atto" della lista nera dei paradisi fiscali stilata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse).

Stati Uniti. Chi guarda al G2 piuttosto che ad altri gruppi sottolinea come, per quanto legittimità, rappresentatività, omogeneità e autorità internazionale siano senz'altro elementi fondamentali di un sistema di *governance* globale, ciò che conta davvero è la capacità di orientare il sistema. Sotto questo riguardo, nessuna relazione al mondo è paragonabile a quella tra Cina e Stati Uniti. Ciò dipende non soltanto dal fatto che si tratta delle due maggiori economie mondiali<sup>7</sup>, ma anche dalla peculiare natura delle loro relazioni economiche.

*Lo sviluppo degli ultimi anni si è retto sul rapporto sino-americano*

La crescita dell'economia americana negli anni Novanta e primi Duemila è stata alimentata da alti tassi di consumo e indebitamento, in massima parte finanziati dall'accumulo di riserve in dollari da parte della Banca centrale cinese. Questo ha prodotto nel tempo un enorme deficit nella bilancia dei pagamenti Usa. Sebbene ci siano opinioni diverse sulla relazione tra il deficit Usa e l'attuale crisi, molti economisti ritengono che il rapporto tra iper-indebitamento americano e super-risparmio cinese costituisce uno squilibrio strutturale che deve essere corretto.

*Il G2 non sarebbe alternativo, ma sovraordinato al G20*

La relazione economica Usa-Cina ha pertanto una rilevanza eccezionale anche al di là dell'effettivo volume di scambi commerciali e del flusso di investimenti. La creazione di meccanismi permanenti di consultazione e coordinamento delle rispettive politiche monetarie e valutarie viene visto da molti come un passo necessario per garantire una ripresa durevole e meno esposta a rischi di collasso dell'economia mondiale. Il G2 non viene solitamente presentato dai suoi sostenitori in alternativa ad altri gruppi, come il G20 o il G8 stesso, bensì come apice del sistema di *governance* mondiale (o per lo meno come "primo cerchio").

Si può aggiungere che, soprattutto in prospettiva, la rilevanza della relazione sino-americana nel sistema di relazioni internazionali andrà ben oltre la dimensione economica e commerciale. La Cina sembra avviata a diventare una superpotenza sotto ogni profilo. Nell'agenda di un ipotetico G2 potrebbero quindi mano a mano aggiungersi anche argomenti non economici. È difficile dire quale impatto avrebbe un simile sviluppo sul G8. Ma se un G2 dovesse effettivamente formarsi e acquisire una dimensione politica, la centralità del G8, già minata dal G20, verrebbe compromessa.

## 2.5 Adattamento del G8

Nel breve-medio termine è verosimile che il G8 continui a esistere nella sua attuale configurazione, pur intensificando i rapporti con altri paesi o gruppi di paesi, in particolare gli O5 (come del resto sta già facendo da qualche anno; vedi par. 1.1).

### Inerzia e mancanza di vere alternative

*L'abolizione del G8 fonte più di problemi che di soluzioni*

Esistono numerose ragioni per ritenere che il G8 non subirà se non modifiche parziali. Le istituzioni internazionali, inclusi

<sup>7</sup> Secondo i dati del Fmi, nel 2008 il Pil della Cina era ancora inferiore a quello del Giappone: 4.400 miliardi di dollari contro 4.900 circa. Le prospettive di crescita del Giappone per il 2009 sono però negative, mentre quelle cinesi oscillano intorno al 7%. Le stime sono soggette a una certa volatilità date le condizioni straordinarie dell'economia globale, ma la tendenza di fondo è chiara. Se i trend di crescita dovessero rimanere gli attuali (una previsione comunque da prendere *cum grano salis*), il Pil cinese potrebbe raggiungere quello americano intorno al 2020 o poco dopo.



i forum informali come il G8, nel tempo producono una specie di “massa inerziale” che ne rende difficile l’eliminazione. Il G8 riunisce i capi di stato e governo di alcuni dei paesi più potenti della terra ed è tutt’oggi uno degli appuntamenti centrali del calendario diplomatico internazionale. Ha un’ampia agenda e un raggio d’azione pluriennale. Gli stati che fanno parte del gruppo non vedono probabilmente alcun vantaggio reale nell’abolirlo o nel ridimensionarne le ambizioni, sebbene alcuni di loro condividano apertamente le critiche di scarsa rappresentatività e, in misura minore, scarsa efficacia. Per stati come l’Italia o il Giappone, l’appartenenza al G8 dà una preziosa rendita di posizione.

*Oggi mancano vere alternative al G8* Un’altra importante ragione è che non ci sono ancora reali alternative. L’abolizione del gruppo, il ritorno al G7 o la trasformazione del G8 in una specie di lega delle democrazie sono ipotesi accademiche. Il G2 non è pensato per sostituire il G8, visto che anche chi ne sostiene la necessità riconosce che non esistono spazi per un direttorio a due tra Cina e Stati Uniti. Il G2 dovrebbe di necessità convivere con altri gruppi informali, ed è certamente compatibile con il G8 (va però sottolineato ancora una volta che, se il G2 venisse formato e acquisisse quella centralità che alcuni si aspettano, il G8 non potrebbe non risentirne). Nel medio periodo la “minaccia” più seria al G8 è rappresentata dal G20. Ma non sembra in vista neppure una prossima sostituzione del G8 con il G20.

### **I vantaggi comparati del G8 rispetto al G20: tradizione, flessibilità e capacità di trattare questioni di sicurezza**

*La capacità del G20 di elevarsi a forum permanente di governance è incerta*

Il ruolo del G20 è ancora largamente definito dalla necessità di coordinare una risposta alla crisi economica che ha interessato il mondo intero. 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 abbia un esito felice. 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. L’agenda del G20 è stata finora definita dalla crisi. Resta da vedere se 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. Circa il 70% della fornitura di servizi finanziari e i relativi meccanismi di regolamentazione hanno origine negli Usa e in Europa (e in Giappone). I membri del G8 hanno interesse a discutere tra loro queste tematiche, se non altro per definire i termini in cui le stesse questioni andranno poi discusse con gli altri attori economici di rilievo, sia in seno al G20 che in altre sedi. Il G20 offre il vantaggio di dare voce ad alcuni attori economici, in primo luogo la Cina, la collaborazione dei quali è necessaria al rafforzamento della *governance* economica mondiale. Esso 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 le questioni in cui è richiesta una partecipazione molto ampia o universale (come il contrasto al riscaldamento climatico). Questo non è però scontato, perché su molte questioni “universali” ciò che conta è il peso specifico dei singoli paesi. La non-proliferazione nucleare, per esempio, ha una chiara vocazione universalistica, ma la differenza di dotazioni ed *expertise* rende il partenariato Usa-Russia di gran lunga più rilevante di qualsiasi forum multilaterale. Non è detto che questioni del genere possano davvero essere affrontate meglio dal G20 che dal G8 (che negli ultimi anni ha adottato importanti, seppur minori, iniziative nell’ambito della non-proliferazione)<sup>8</sup>.

*G8 più appropriato per le politiche di aiuto allo sviluppo*

Su un altro tema ancora il G8 sembra più appropriato del G20, e cioè l’aiuto allo sviluppo. Riunendo alcuni tra i paesi più ricchi al mondo e l’Unione europea, le risorse di cui dispone il G8 per l’aiuto allo sviluppo e l’assistenza umanitaria (che può comprendere anche assistenza nella lotta a pandemie come l’Aids) sono considerevoli. In questo caso sembra più appropriato che si continui a discutere con i beneficiari degli aiuti, in particolar modo i paesi africani, nell’ambito del solo G8.

*..e per quelle di sicurezza*

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. 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<sup>9</sup> insidierebbe il ruolo del Consiglio di sicurezza dell’Onu molto più seriamente di quanto si teme possa fare il G8.

*G8 e G20 sono compatibili*

In conclusione, il G8 vanta per ora dei vantaggi comparati rispetto al G20, in particolare la tradizione, la maggiore flessibilità dei

<sup>8</sup> La *Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction* e la *Global Partnership to Combat Nuclear Terrorism*.

<sup>9</sup> Il G20 include non solo tutti i membri permanenti del Consiglio di sicurezza (Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti), ma anche i quattro grandi aspiranti a un seggio permanente (Brasile, Germania, Giappone e India) più altri possibili candidati come il Sudafrica.

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 (vedi par. 2.3), 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.

*La formula G8+5 è una buona soluzione di medio periodo*

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 è spesso un passo obbligato. È pacifico pertanto che il G8 continuerà a sviluppare meccanismi di cooperazione, specialmente con i paesi emergenti O5 (a cui potrebbero aggiungersene altri), su singoli dossier. Questo tipo di cooperazione a geometria variabile sembra per ora un compromesso accettabile tra l'esigenza di recuperare legittimità al G8 grazie a una maggiore inclusività e il bisogno di preservare una superiore capacità deliberativa in virtù del fatto che il numero dei suoi membri resterebbe contenuto.

*...ma non è sostenibile nel lungo termine*

Difficile dire quanto sostenibile sia questa soluzione 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 a esistere nella sua attuale configurazione, ma con funzioni più di complemento e supporto che di *leadership*.

### 3. L'Italia e il G8

#### 3.1 La posizione dell'Italia

Negli ultimi due anni l'Italia si è sforzata di definire una sua propria posizione in merito a una riforma del G8.

*Continuità nella linea italiana a favore di una riforma del G8*

L'ex ministro degli Esteri Massimo D'Alema aveva evidenziato la necessità di adattare gli strumenti della *governance* globale al nuovo contesto internazionale, e di garantire una maggiore rappresentatività e inclusività delle istituzioni finanziarie internazionali. A suo avviso, il G8 non era più rappresentativo degli equilibri di internazionali e non godeva di sufficiente legittimità. D'Alema riteneva che la sfida per la presidenza italiana consistesse nell'allargare la base rappresentativa delle istituzioni globali, tra cui lo stesso G8, per renderle più inclusive, democratiche e legittime, senza inficiarne l'efficacia in termini decisionali<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> [http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\\_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2007/03/200703\\_DAlema\\_Interven-to\\_0.htm?LANG=IT](http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2007/03/200703_DAlema_Interven-to_0.htm?LANG=IT); [http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\\_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2007/12/20071217\\_audizioneCommissioneIII.htm?LANG=IT](http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2007/12/20071217_audizioneCommissioneIII.htm?LANG=IT).

*L'Italia a favore di allargamenti funzionali e circoscritti del G8*

L'attuale governo non si è discostato dalla linea di quello precedente, sostenendo in particolare l'opportunità di riformare, sebbene non di rivoluzionare, il G8. Inoltre, dopo l'affermazione del G20 come (apparente) principale organo di *governance* mondiale per le questioni economiche, il governo si è anche sforzato di definire le modalità di una relazione costruttiva tra il vecchio club degli otto e il nuovo gruppo allargato.

Sia il ministro degli Esteri Franco Frattini<sup>11</sup> sia il segretario generale Giampiero Massolo<sup>12</sup>, che svolge il ruolo di *sherpa* (il responsabile nazionale dei lavori preparatori del G8), hanno confermato che è interesse dell'Italia affrontare i problemi di rappresentatività, legittimità ed efficacia del G8. Hanno quindi proposto di ampliare il G8 su base funzionale, cioè di creare partenariati – permanenti o ad hoc – con altri gruppi di paesi su singoli dossier o su un insieme di questioni collegate tra loro. L'agenda prevista per il vertice all'Aquila di luglio conferma quest'orientamento. Dopo una prima giornata riservata ai capi di stato e governo degli otto, la seconda giornata prevede un incontro del G14, cioè il G8 più gli O5 (Cina, India, Brasile, Sudafrica e Messico) più l'Egitto, in quanto rappresentante del mondo arabo; la terza giornata vedrà la partecipazione dei leader di un gruppo rappresentativo di paesi africani, dato che l'Africa è uno degli argomenti centrali dell'agenda italiana. La posizione italiana è dunque a favore di una soluzione a “cerchi concentrici”, con una formazione G14 (G8+O5+Egitto) e un dialogo regionale (inclusione di paesi africani), secondo una logica di inclusività e di adattamento del forum in base alle necessità contingenti e alle tematiche da affrontare.

*Secondo Frattini il G8 è fondamentale per creare e veicolare consenso*

L'intenzione di ampliare il G8 non significa che l'Italia sostenga una formazione G-x generica e in costante crescita. Al contrario, il ministro Frattini ha sottolineato la funzione propulsiva del gruppo originario degli otto (ai quali si assocerebbero in ogni caso gli O5) per il «sostegno alla *governance* mondiale attuata, sia in senso economico che politico, nelle sedi istituzionali». L'idea è che esso sia una specie di «foro “pre-negoziale” per far avanzare l'esame di dossier di rilevanza globale» con l'obiettivo di «favorire e accelerare il processo decisionale nelle organizzazioni internazionali».

*L'Italia vorrebbe dare più spazio a questioni non economiche*

Quest'ultimo aspetto rimanda al tema del rapporto tra G8 e G20 e, più in generale, del G8 con gli altri forum mondiali o regionali. Di fronte all'affermarsi del G20 quale forum multilaterale per la gestione della crisi economico-finanziaria, il governo italiano si è espresso in favore di un coordinamento tra G8 e G20. L'Italia ha cercato quindi di evidenziare le possibilità di collaborazione in materia economica per evitare che G8 e G20 entrino in competizione. Al tempo stesso, in seguito agli eventi degli ultimi mesi, il governo italiano ha progressivamente modificato l'agenda del G8 cercando di dare spazio a questioni come terrorismo, gestione delle crisi regionali,

<sup>11</sup> [http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\\_Stampa/ArchivioNotizie/Interviste/2009/04/20090402\\_articoloFrattini\\_Vertici.htm?LANG=IT](http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Interviste/2009/04/20090402_articoloFrattini_Vertici.htm?LANG=IT); [http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\\_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2008/12/20081205\\_FrattiniInterventoG8.htm?LANG=IT](http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2008/12/20081205_FrattiniInterventoG8.htm?LANG=IT); [http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\\_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2009/02/20090223\\_ItalianG8Presidency\\_Priorities.htm?LANG=IT](http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2009/02/20090223_ItalianG8Presidency_Priorities.htm?LANG=IT); [http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\\_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2009/02/20090302\\_InterventoMinistro\\_Brookings.htm?LANG=IT](http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2009/02/20090302_InterventoMinistro_Brookings.htm?LANG=IT).

<sup>12</sup> [http://www.g8italia2009.it/G8/Home/News/G8-G8\\_Layout\\_locale-1199882089535\\_1199895638202.htm](http://www.g8italia2009.it/G8/Home/News/G8-G8_Layout_locale-1199882089535_1199895638202.htm); intervista Ansa, 28/01/2009.

sicurezza energetica, politiche di sviluppo. Ha anche promosso iniziative di cooperazione più strutturata con le principali istituzioni multilaterali mondiali, Onu in testa ma anche organizzazione regionali come l'Asean (l'organizzazione dei paesi del Sudest asiatico) e l'Unione africana, nell'ottica di individuare modalità di risoluzione di determinate problematiche (per esempio, la lotta ai crimini finanziari) che possano essere adottate anche dal G8.

In conclusione, pur nella consapevolezza della necessità di trovare nuove formule per far fronte alle sfide attuali, l'Italia sostiene che il G8 debba mantenere un ruolo di primo piano nel contesto mondiale. L'idea di fondo è di preservare e possibilmente sviluppare il ruolo propulsivo e di generazione di consenso del G8 attraverso una cooperazione più strutturata con altri paesi o gruppi di paesi, senza il sostegno dei quali molte questioni internazionali non potrebbero essere affrontate adeguatamente. Il G8 diverrebbe così una sorta di volano o cardine che funga da base per decisioni che possono essere prese successivamente in altre sedi internazionali o regionali. G8, quindi, come forum strutturale per «il confronto di opinioni, l'esame delle proposte, la discussione sulle priorità dell'agenda mondiale, in vista del loro formale esame ed eventuale adozione nei fori istituzionali multilaterali o regionali», come ha sostenuto Frattini<sup>13</sup>.

### 3.2 Gli interessi dell'Italia

*L'Italia ha molto da perdere da un ridimensionamento del G8* Tra i paesi membri del G8, l'Italia è, assieme e forse più ancora del Canada<sup>14</sup>, quello che più potrebbe soffrire di una riduzione di importanza di questo consesso. Essa infatti non è una grande potenza asiatica, come il Giappone, che ben difficilmente potrebbe essere completamente esclusa da un collegamento più stretto tra Stati Uniti e Cina. Né gode dell'importanza economica e della centralità politica europea della Germania. Infine non è uno dei paesi membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (come Usa, Russia, Francia e Regno Unito). L'Italia fa evidentemente parte del G20, ma ne è solo uno dei tanti membri e non dei più importanti.

*Il ruolo del G8 è importante anche in vista di una riforma del Consiglio di sicurezza* La questione è resa più rilevante dalla prospettiva, a più o meno lunga scadenza, di una riforma del Consiglio di sicurezza. L'Italia si è sinora opposta con successo alla ipotesi di un piccolo "allargamento" del numero dei membri permanenti del Consiglio a quattro o cinque paesi, includendovi anche il Giappone e la Germania (altri due paesi membri del G8), ciò che la metterebbe, assieme al Canada, in una posizione di svantaggio rispetto agli altri membri del consesso. Più grave ancora, all'interno dell'Unione europea, un tale sviluppo rafforzerebbe la tendenza, già abbastanza marcata, al consolidarsi di un nucleo duro dei tre maggiori paesi. D'altro canto, l'ipotesi difesa dall'Italia in questi anni, di un allargamento sostanziale della composizione del Consiglio di sicurezza, senza però individuare nuovi membri permanenti, è sempre più

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Il Canada, per le sue dimensioni territoriali, per la sua collocazione geografica tra Atlantico, Artico e Pacifico e infine anche per il suo stretto legame con gli Usa e la sua storica appartenenza al nucleo delle potenze anglosassoni (con l'Australia e la Nuova Zelanda), ha comunque una proiezione internazionale di prima grandezza.

spesso criticata in nome della necessaria efficacia del processo decisionale e perché potrebbe diluire troppo il ruolo dei membri permanenti esistenti. La prosecuzione del G8 e la sua efficacia divengono quindi un importante punto di riferimento della politica italiana anche all'interno delle Nazioni Unite.

Da quanto sopra, si deduce facilmente che per l'Italia la questione del G8 è innanzi tutto un problema di rango internazionale ed europeo. È importante per l'Italia continuare a essere parte integrante della pattuglia dei "grandi", evitando di essere relegata nel più largo gruppo dei "medi".

*Nel G8 l'Italia è interessata a difendere i suoi interessi specifici ma anche il suo "rango" internazionale*

Oltre a ciò, tuttavia, si pone anche con urgenza la questione dell'utilità e dell'efficacia del G8, per almeno due ragioni.

La prima, perché diverrebbe realmente difficile continuare a sostenere la centralità e l'importanza di questo consesso se non fosse anche possibile dimostrare nei fatti la sua utilità e rilevanza nelle grandi decisioni di politica internazionale. La seconda, perché l'Italia si colloca in una difficile posizione "di confine", tra potenze grandi e potenze medie, tra nucleo forte e periferia dell'Ue, tra Europa e Mediterraneo, eccetera. Questa sua collocazione, unita a un alto livello di vulnerabilità strutturale, come ad esempio la fortissima dipendenza dalle importazioni energetiche o anche la permeabilità del territorio italiano ai flussi migratori e alle attività della criminalità organizzata, la costringono spesso ad assumere posizioni e a condurre iniziative diplomatiche ed economiche non sempre perfettamente allineate con quelle delle altre maggiori potenze. La politica internazionale dell'Italia è quindi caratterizzata da una notevole versatilità e da significative iniziative individuali nei confronti dei paesi e delle aree di maggiore interesse. Per assicurarsi questo necessario margine di manovra, l'Italia ha bisogno di essere presente e pesare il più possibile all'interno del maggior numero di consessi internazionali.

Accrescere l'efficacia del G8 è un elemento necessario di questa strategia. Ciò non dipende evidentemente dalla sola iniziativa italiana, neanche quando è il paese che ne detiene la presidenza di turno, ma è in qualche misura anche il portato dell'agenda dei lavori: quanto più essa affronterà i temi più rilevanti e discuterà di opzioni concrete, tanto più il vertice risulterà utile e produttivo. Non si tratta tanto di elencare i maggiori temi di attualità, quanto di individuare quei temi effettivamente suscettibili di accordo e di iniziative tangibili.

A ciò può servire anche la scelta dei paesi da invitare alla fase "allargata" dei lavori. Nel caso del G8 del 2009, ad esempio, le scelte di invitare l'Egitto (che non partecipa alle riunioni del G20) e di organizzare una riunione dedicata ai paesi africani, sono funzionali all'interesse italiano nei confronti del Medio Oriente (attraverso un antico e stimato interlocutore come l'Egitto) e di rilanciare la politica di stabilizzazione e sviluppo in Africa, in vista di un contenimento delle pressioni migratorie verso l'area mediterranea e dell'avvio di nuove iniziative per la gestione delle crisi.

*Nel più lungo periodo rimane l'opzione del seggio unico Ue*

Altrettanto significativa è la posizione ufficiale italiana a favore della istituzione di un seggio unico europeo alle Nazioni Unite

e quindi anche al G8, e in subordine la proposta di organizzare con maggiore continuità ed efficacia il coordinamento tra i vari paesi europei. Ciò permetterebbe di

accrescere il peso delle posizioni europee e potrebbe contribuire alla maggiore credibilità dello stesso G8. Soprattutto, eviterebbe il possibile isolamento dell'Italia nel contesto multilaterale.

# **L'Agenda G8 per l'Africa. Impegni, risultati e rilevanza per lo sviluppo del continente**

**di Marco Zupi<sup>(\*)</sup>**

**Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)**

---

(\*)L'autore desidera ringraziare tutti i funzionari della pubblica amministrazione e gli studiosi che hanno dimostrato disponibilità durante colloqui e interviste e che hanno offerto suggerimenti e commenti. Numerosa la documentazione consultata, sia scientifica che istituzionale, come anche i siti specializzati. In particolare, il debito maggiore è nei confronti del sito e della documentazione del G8 Information Centre dell'Università di Toronto.



## 1. Introduzione

Il Gruppo dei 6 paesi (Francia, Stati Uniti, Regno Unito, Germania, Italia e Giappone) si riunì per la prima volta nel 1975 a Rambouillet, su proposta francese, all'indomani della prima grande crisi petrolifera del 1973, che mostrava inequivocabilmente l'accresciuta interdipendenza delle economie nazionali. L'obiettivo era quello di dotarsi di un canale di coordinamento di politica economica tra le grandi economie di mercato, addizionale rispetto a tutti quelli preesistenti, più snello e informale, sotto forma di una riunione tra capi di stato e di governo tesa a disegnare azioni strategiche concertate volte a governare la crisi economica internazionale. Si trattava di una crisi, quella petrolifera, che si intrecciava già chiaramente coi temi delle relazioni politiche internazionali e con il nodo che poi si sarebbe chiamato del governo della globalizzazione. Un nodo che da subito interessò e segnò profondamente il destino delle politiche di sviluppo in Africa come probabilmente in nessuna altra regione del mondo. Tuttavia, alla metà degli anni Settanta il mandato del gruppo dei 6 era ancora molto circoscritto al campo delle politiche economiche nazionali e non toccava direttamente le relazioni politiche con l'Africa né il tema del governo della globalizzazione.

Quella riunione divenne immediatamente un appuntamento politico importante a livello mondiale, ripetuto regolarmente a cadenza annuale e dal 1976 coinvolse anche il Canada, così da diventare il G7. Dall'anno successivo anche l'Unione europea (Ue), rappresentata dalla presidenza della Commissione europea, fu regolarmente invitata. A partire dal summit di Napoli, nel 1994, la Russia partecipò ad alcune riunioni separate e, dal 1997, aderì formalmente al gruppo, che diventava così G8.

Alla luce dei trentaquattro anni di vertici alle spalle, si può constatare come il G8 e i suoi summit perseguano oggi stabilmente tre obiettivi, a differenza del mandato ristretto che caratterizzò i primi appuntamenti: definire azioni di gestione collegiale dell'economia mondiale, ridurre le tensioni internazionali tra i membri del G8 e proporre una leadership politica globale centrata sulla cooperazione dei capi di stato e di governo.

In questa cornice, negli ultimi anni l'Africa – tenendo presente che il termine è stato spesso adoperato in seno al G8 con riferimento alla sola Africa sub-sahariana – è diventata stabilmente parte integrante dell'agenda degli impegni.

Indubbiamente, nonostante non rappresenti più del 14% della popolazione mondiale, il G8 spiega oltre il 40% del commercio mondiale, il 65% del prodotto mondiale lordo e il 72% delle spese militari mondiali (e quasi la totalità delle capacità nucleari); soprattutto, in relazione all'agenda africana, i paesi del G7 sono i principali finanziatori delle Nazioni Unite e, più in generale, dell'aiuto pubblico allo sviluppo; i primi azionisti di Banca mondiale e Fondo monetario internazionale (Fmi); ed esercitano una forte influenza in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Indipendentemente, perciò, da questioni relative all'opportunità o alla legittimità – secondo alcuni – di agende così ampie e che attengono al governo della globalizzazione – e più in particolare, nel nostro caso, allo sviluppo, la pace e l'integrazione dell'Africa – non c'è dubbio che i paesi del G8 avrebbero i numeri

(politici, economici e finanziari) per fare “la differenza” dentro il quadro multilaterale globale.

Si tratta allora di approfondire, ed è quello che il presente contributo si prefigge di fare, tre aspetti tra loro correlati: (i) la natura degli impegni assunti dal G8 in relazione all’agenda Africa; (ii) i risultati conseguiti in relazione agli impegni assunti; (iii) l’adeguatezza degli stessi impegni rispetto alle sfide reali dell’Africa.

Le considerazioni relative a questi tre aspetti vorrebbero contribuire, nelle intenzioni di chi scrive, a offrire spunti per il futuro, anzitutto inquadrando meglio l’agenda africana della presidenza di turno italiana del G8, nel 2009.

## **2. L’evoluzione degli impegni assunti dal G8 nei confronti dell’Africa**

I testi dei documenti finali del G8 riflettono la loro natura: piuttosto che sintesi di approfondimenti e confronto di idee, si tratta del frutto diplomatico di negoziati governativi che si svolgono e concludono ben prima dell’annuale vertice estivo dei capi di stato e di governo.

Per quanto riguarda specificamente gli impegni assunti dal G8 nei confronti dell’Africa, essi possono essere schematicamente raggruppati in quattro categorie:

- 1) aiuti internazionali allo sviluppo, sul canale bilaterale e multilaterale, con una particolare attenzione ai settori della salute, dell’istruzione e della sicurezza alimentare e all’approccio del partenariato pubblico-privato;
- 2) misure di riduzione del debito estero dei paesi più poveri e, più recentemente, strumenti innovativi di finanza per lo sviluppo, a cominciare dalla valorizzazione delle rimesse dei lavoratori emigrati;
- 3) misure di *good governance*, promozione degli investimenti e sostegno sul piano del commercio internazionale per agevolare le esportazioni dei paesi poveri e la parallela riduzione dei sussidi interni;
- 4) dialogo politico con le organizzazioni regionali e continentali per la promozione della pace, della sicurezza e della stabilità, attraverso il sostegno a operazioni africane di *peace-keeping* e *peace-building* e a iniziative umanitarie.

Impegni tanto articolati, compositi e tra loro molto differenti non facilitano una lettura semplice e univoca di quella che è stata, nel tempo, l’agenda africana del G8. Un’agenda che è, comunque, relativamente nuova rispetto alla vita del G8.

Sulla base di un’analisi testuale delle dichiarazioni dei vertici, è a Venezia, nel 1980, che per la prima volta appare la parola “Africa”. In quel caso, il riferimento era occasionale e legato alla dichiarazione sui rifugiati, ove si affermava che parecchi milioni di rifugiati si trovavano, per l’appunto, in Africa. Nulla di più oltre a questa nota descrittiva.

Occorre aspettare il secondo vertice di Londra nel 1984 perché un intero paragrafo (il numero 10) del comunicato finale sia dedicato all’Africa, dove si afferma che «Siamo molto preoccupati per i gravissimi problemi della povertà e della siccità in diverse parti

dell'Africa. Diamo pertanto molta importanza allo speciale programma d'azione per l'Africa preparato dalla Banca mondiale e occorrerà assicurare un rinnovato impegno della comunità internazionale al suo sostegno». È un punto che, per quanto sintetico e generale, incorpora nell'agenda del G8 (allora G7), seppure non ancora stabilmente, il tema "Africa".

L'anno dopo, in occasione del vertice di Bonn nel 1985, il contenuto di quel paragrafo è, infatti, ripreso e ampliato nel comunicato finale: la parola "Africa" apparirà nel paragrafo numero 9 più volte rispetto all'anno precedente. L'incipit è nuovamente dedicato al problema della fame e della siccità in Africa, e poi si articolano sei affermazioni:

- 1) un plauso alla cooperazione internazionale e alla linea finanziaria specifica della Banca mondiale.
- 2) L'impegno a continuare a fornire aiuti alimentari d'emergenza.
- 3) L'impegno ad appoggiare le politiche di sviluppo economico dell'Africa, con particolare riferimento al sostegno ai programmi agricoli. La cooperazione internazionale è giudicata pronta a favorire l'incremento di produzione agricola attraverso la fornitura di sementi, fertilizzanti e pesticidi, come pure a favorire il miglioramento dei sistemi di *early warning* e dei sistemi di trasporto: i problemi politici nei paesi africani non possono diventare un ostacolo alla fornitura di derrate alimentari a chi soffre la fame.
- 5) L'impegno ad analizzare la fattibilità di un programma di costituzione di una rete per la ricerca sulle varietà di grano resistenti nelle zone aride e, più in generale, a rafforzare la cooperazione internazionale per contrastare la desertificazione.
- 6) Il richiamo a tutti i paesi e, in special modo, all'Unione Sovietica e ai paesi del blocco orientale, perché tutti si assumano le proprie responsabilità in materia.
- 7) La decisione di costituire un gruppo di lavoro ad hoc per preparare le misure di *follow-up* degli impegni.

Al secondo vertice di Tokyo nel 1986, lo stesso punto dell'agenda è inserito al paragrafo numero 11 della dichiarazione finale del vertice. La parola "Africa" ricorre più volte, per esprimere:

- 1) un plauso ai miglioramenti nella situazione alimentare in Africa.
- 2) L'impegno a realizzare tutte le misure che il Rapporto G7 sugli aiuti all'Africa aveva definito per appoggiare le politiche di sviluppo di medio-lungo termine.
- 3) L'impegno a partecipare attivamente alla sessione speciale delle Nazioni Unite sull'Africa, a sostenere la linea finanziaria della Banca mondiale, quella per l'aggiustamento strutturale del Fmi e l'uso dell'Ida.

Al secondo vertice di Venezia, nel 1987, un'importante novità è rappresentata dal maggiore approfondimento della questione, attraverso:

- 1) il riconoscimento della necessità di dedicare particolare attenzione ai problemi dei paesi più poveri, in particolare in Africa, relativi alla povertà, alle scarse risorse da

investire nello sviluppo, al peso del debito estero, all'eccessiva concentrazione delle esportazioni in pochi prodotti.

- 2) L'enfasi sull'opportunità di intervenire sul problema del debito estero, dal momento che è stato contratto soprattutto nei confronti dei governi dei paesi industrializzati e delle organizzazioni internazionali. La negoziazione in sede di Club di Parigi dell'allungamento dei termini di ripagamento e dei periodi di grazia sono indicate come misure concrete d'intervento. Un sostanziale appoggio è dato alla proposta di aumento delle risorse per la linea finanziaria del FMI a sostegno dell'aggiustamento strutturale.
- 3) L'impegno a partecipare attivamente alla settima sessione della Conferenza delle Nazioni Unite su commercio e sviluppo (Unctad VII), per dialogare in modo costruttivo insieme ai Paesi in via di sviluppo (Pvs) sui loro principali problemi commerciali e le conseguenti politiche di governo dell'economia mondiale.
- 4) L'Africa è citata anche nella sezione della dichiarazione finale relativa alle questioni politiche, laddove si sottolinea l'importanza di trovare soluzioni pacifiche e durature alla crisi del regime segregazionista del Sudafrica, fonte di instabilità per l'intera regione australe, che sollecita un'attenzione al dialogo a livello regionale con la Southern African Development Coordination Conference (Sadcc).

È in occasione della seconda presidenza di turno italiana, dunque, che per la prima volta si articola in senso ampio, seppure in termini di enunciazione di principi e di priorità più che di programma d'azione specifico e puntuale, un'agenda G7 per l'Africa, toccando contemporaneamente i temi degli aiuti internazionali, del debito estero, del commercio internazionale, della pace e stabilità e del dialogo con le organizzazioni regionali.

Al vertice di Toronto, nel 1988, invece, il tema "Africa" è ricondotto all'interno della questione del debito estero dei Pvs, mentre il problema del regime segregazionista del Sudafrica è affrontato nella sua specificità. Si tratta, dunque, di un ripiegamento del tema "Africa" rispetto all'apertura dell'anno precedente. Lo stesso avviene nel 1989, in occasione del vertice di Parigi, durante il quale si assiste a un allargamento in chiave regionale solo delle problematiche legate a sicurezza, stabilità e processi di democratizzazione: oltre al Sudafrica, i casi di Namibia, Angola e Mozambico sono espressamente citati come particolarmente rilevanti. Nella dichiarazione finale del vertice di Houston, nel 1990, si aggiunge il Corno d'Africa come area geografica di particolare priorità, auspicando un coinvolgimento maggiore di Stati Uniti e Unione Sovietica.

Nel corso della seconda metà degli anni Ottanta, l'attenzione dedicata dal G7 alla soluzione del problema del debito estero dei paesi latinoamericani costituisce l'antecedente perché possano poi maturare i tempi per dedicare una crescente parte dell'agenda all'Africa. Nel 1988, tra le due iniziative statunitensi per affrontare il problema debitorio dei Pvs – quella del segretario al Tesoro James Baker nel 1985 e quella del suo successore Nicholas Brady nel 1989 – si colloca l'iniziativa del G7 che, in occasione del vertice di Toronto, definisce misure di riduzione e riscadenziamento agevolato dei termini di pagamento del debito, i cosiddetti termini di Toronto.

È poi nuovamente in Canada – non a caso il paese che negli anni Settanta era stato tra i più attivi sostenitori del nuovo ordine economico internazionale e di una maggiore attenzione ai problemi dei paesi poveri – che, in occasione del vertice di Halifax nel 1995, la questione della riforma del sistema finanziario internazionale viene posta al centro dell'agenda dei lavori. In occasione di quel vertice, in cui la questione africana significava soprattutto domandarsi perché i meccanismi tradizionali di aiuto e alleggerimento del peso debitorio non avessero funzionato, il Regno Unito lancia l'ambiziosa proposta di impegnarsi per eliminare entro il 2000 il fardello del debito estero dei paesi più poveri. Nel comunicato finale del vertice canadese di Halifax si coglie nuovamente il tentativo di un approccio più ampio alla questione "Africa": tratteggiando le sfide prioritarie con cui misurarsi nel XXI secolo, il rafforzamento dell'economia mondiale, la promozione dello sviluppo sostenibile, soprattutto la lotta alla povertà, ma anche la prevenzione e la risposta alle crisi e la costruzione di un'architettura internazionale adeguata ai tempi sono i principi ordinatori identificati, sulla cui base l'Africa può trovare ampio spazio.

Si pongono così le basi perché nel 1996, al vertice di Lione, il campo d'azione del G7 si allarghi fino a includere stabilmente il tema dello sviluppo dei paesi poveri nell'agenda, attraverso lo svolgimento di riunioni regolari con le organizzazioni internazionali di sviluppo (Banca mondiale, Fmi e Omc). Proprio sulla base di questo vertice, in quello stesso anno il G7 s'impegna formalmente a finanziare la nuova iniziativa multilaterale di misure di riduzione del debito estero dei paesi poveri altamente indebitati (*Heavily Indebted Poor Countries*, Hipc).

Tre anni dopo, in occasione del vertice di Colonia – dopo che in quello di Denver del 1997 il presidente statunitense Bill Clinton, rieletto per il secondo mandato, aveva sottolineato la necessità di un focus sull'Africa – il G7 e la Russia adottano maggiori impegni finanziari a sostegno di quell'iniziativa, tanto da far parlare di Hipc rafforzata (*Enhanced*). Il 1999 coincide anche con la prima riunione, a Berlino, del Gruppo dei 20, di cui fa parte – unico rappresentante del continente del continente – il Sudafrica.

Nel 2000, al vertice di Okinawa – in occasione del quale è formalmente riconosciuto il legame tra salute e povertà e si avvia il processo per istituire il Fondo Globale per combattere l'Aids, la malaria e la tubercolosi – si pongono le basi, con la partecipazione del Sudafrica, ad alcune riunioni del cosiddetto "allargamento ai cinque *Outreach Countries*": Brasile, Cina, India, Messico e, appunto, Sudafrica. Parallelamente, il Giappone invita Algeria, Nigeria e Senegal a partecipare ad alcune riunioni di lavoro. Negli anni, il carattere delle riunioni non è più informale, l'agenda si allarga sostanzialmente, i documenti preparatori sono numerosissimi, e di fatto quasi tutti i ministeri sono coinvolti nel corso dell'anno in riunioni tematiche; alla presidenza di turno del G7/G8 spetta il compito di promuovere e organizzare un ciclo di eventi che impegnano gli uffici per non meno di quindici mesi: si tratta di almeno un trimestre preparatorio (l'ultimo dell'anno solare che precede la presidenza di turno), i primi sei mesi dell'anno che precedono i tre giorni estivi di riunioni dei capi di stato e di governo e il semestre immediatamente successivo, che avvia il passaggio di consegna alla presidenza di turno che seguirà, mettendo a punto la verifica di fattibilità delle azioni concordate e predisponendo i sistemi di monitoraggio delle stesse.

Nel 2001, la preparazione del vertice di Genova vede la realizzazione di un innovativo processo di dialogo tra le istituzioni e la società civile dei paesi del G7 proprio sul tema del rapporto con i paesi poveri e l'Africa in particolare, la cosiddetta *Genoa-Non-Governmental Initiative* (o Gng), a fronte di un'agenda che incorpora ormai stabilmente le relazioni tra G8 e paesi poveri, e che è diventata oggetto di accese contestazioni e critiche di legittimità da parte di varie espressioni della società civile. Sempre nel 2001 giunge a compimento il processo d'inserimento in forma stabile del tema delle emergenze sanitarie in Africa, avviato col vertice di Lione nel 1996. Viene istituito il Fondo Globale per combattere l'Aids, la malaria e la tubercolosi, centrato sulla collaborazione tra settore pubblico e privato (collegandosi anche all'obiettivo di utilizzare la tecnologia dell'informazione e della comunicazione per migliorare i servizi sanitari), in applicazione di quanto richiesto l'anno prima al vertice di Okinawa, e si comincia a parlare della necessità di definire un Piano d'azione del G8 per l'Africa. È sempre a Genova che i governi del G8 appoggiano formalmente la *New Partnership for Africa's Development* (Nepad), presentata da alcuni capi di stato e di governo africani (di Algeria, Egitto, Nigeria, Senegal e Sudafrica) invitati appositamente al Summit, che viene poi inserita tra i punti del Piano d'azione finale. È altresì istituita la figura dei Rappresentanti personali per l'Africa (*Africa Personal Representatives*).

#### **La New Partnership for Africa's Development (Nepad)**

Il 23 ottobre 2001 la Nepad è stata formalmente inserita tra i programmi dell'Unione africana, dopo essere stata adottata all'inizio di luglio dello stesso anno come il documento programmatico di sintesi di due preesistenti piani economici di rilancio del continente: il *Millennium Partnership for the African Recovery Programme* (Map), promosso dai capi di stato di Sudafrica, Nigeria e Algeria da un lato, e il Piano Omega promosso dalla presidenza senegalese dall'altro.

Gli obiettivi della Nepad sono: sradicare la povertà, promuovere la crescita economica e lo sviluppo sostenibile, integrare l'Africa nell'economia mondiale, accelerare l'*empowerment* delle donne. Gli Obiettivi di sviluppo del Millennio sono esplicitamente indicati come orizzonte di riferimento. Principi fondamentali per creare l'ambiente favorevole sono l'impegno per la buona gestione degli affari pubblici, la democrazia, i diritti umani e la risoluzione dei conflitti. Gli investimenti esteri e, più in generale, i flussi finanziari internazionali sono considerati lo strumento più efficace per raggiungere gli obiettivi indicati. L'accelerazione dei processi d'integrazione regionale e continentale è parimenti indicata come essenziale.

Nel 2002 è stato istituito anche l'*African Peer Review Mechanism* (Aprm) come strumento operativo di verifica degli impegni presi.

Il fatto che la Nepad sia compresa all'interno dei programmi dell'Unione africana ma abbia avuto origine all'esterno di essa – trattandosi della fusione di due iniziative particolari – e abbia nei fatti attribuito uno status privilegiato agli stati promotori (la sede è in Sudafrica, mentre Algeria, Nigeria e Senegal hanno presieduto il Comitato dei capi di stato per l'implementazione del programma) è stato un motivo di tensione. Anche il vertice di valutazione e revisione del 2008 ha coinvolto solo l'Egitto, oltre ad Algeria, Nigeria, Senegal e Sudafrica.

Nel 2002, in diretta continuità con le indicazioni di Genova, il G8 canadese di Kananaskis presenta il Piano d'azione del G8 per l'Africa, che intende promuovere un forte partenariato pubblico-privato per vaccinare i bambini e per eliminare i problemi di carenza alimentare in Africa. Il problema sanitario in Africa appariva in tutta la sua gravità: in media, la spesa sanitaria pro capite nel 2001 era di 29,3 dollari in Africa subsahariana e di 72,4 dollari nella categoria allargata di tutti i Pvs, rispetto ai 1.492 dollari nei paesi G8. Il Piano d'azione per l'Africa si prefigge di contribuire a sventare la possibilità che un qualsiasi paese africano impegnato a ridurre la povertà, realizzare riforme economiche e promuovere la buona gestione degli affari pubblici, non riesca a raggiungere gli Obiettivi di sviluppo del Millennio a causa delle limitate risorse finanziarie a disposizione.

A Évian-les-Bains, nel 2003, si realizza, seppure ancora informalmente, il primo vertice del G8+5; anche alcuni altri paesi – tra cui Egitto e Marocco per l'Africa – partecipano alle riunioni. È predisposto un piano d'azione per l'acqua e un nuovo piano d'azione per l'Africa, volto a migliorare le capacità del continente di svolgere e gestire operazioni per il mantenimento o il ripristino della pace. Viene creato, inoltre, l'*Africa Partnership Forum* per il dialogo, stabilmente inserito anche nelle successive edizioni del G8, tra africani e partner dello sviluppo, con l'obiettivo di allargare il dialogo con la Nepad; ed è adottato il primo *Progress Report* che deve fare il punto sugli sviluppi degli impegni presi dal G8 e contenuti nel piano di azione redatto dai Rappresentanti personali per l'Africa su base biennale.

Nel 2004, a Sea Island, è la prima volta in cui i vertici G8 coinvolgono, tra i paesi africani – oltre a Algeria, Nigeria, Senegal e Sudafrica – anche Ghana e Uganda. Il documento finale parla espressamente dell'intreccio tra conflitti armati, Aids, fame e povertà come di un'area prioritaria di intervento della cooperazione internazionale. Viene lanciata una nuova iniziativa finalizzata ad accrescere la produttività agricola e a promuovere lo sviluppo rurale. Al contempo, il G8 decide di focalizzarsi su interventi specifici, come la ricerca per lo sviluppo di un vaccino contro l'Aids e l'eliminazione della poliomielite entro il 2015, il rafforzamento del ruolo del settore privato nello sviluppo, la promozione della trasparenza e la lotta alla corruzione, il rafforzamento delle capacità africane di svolgere e gestire operazioni per il mantenimento o il ripristino della pace. Sono, infatti, presentati il piano di azione *Expanding Global Capacity for Peace Support Operations* e quello su *Applying the Power of Entrepreneurship to Eradicate Poverty*.

Nel 2005, a Gleneagles, in Scozia, l'Africa – che ormai da dieci anni fa stabilmente parte dei temi in discussione, soprattutto in relazione alla questione debitoria – è posta al centro dell'agenda. Il fatto che si sia partiti dalla questione debitoria per mettere a punto un'agenda sullo sviluppo – prima nel caso latinoamericano, poi in quello africano – non deve sorprendere, non solo per l'importanza indiscutibile che il debito estero rivestiva nei processi di sviluppo dei paesi poveri, ma perché le origini del G7 rimandano alla costituzione del gruppo informale G5 nel 1973 a sua volta derivato dal G10, che era stato costituito nel 1961 unicamente per affrontare le questioni finanziarie e i limiti di una gestione finanziaria internazionale affidata alle risorse del Fondo monetario internazionale.

Etiopia e Tanzania sono invitate a Gleneagles, per la prima volta, per prendere parte ad alcune riunioni. Soprattutto, alle riunioni partecipa l'Unione africana. Parallelamente, è formalmente avviato il processo G8+5.

Quel che più interessa qui, come detto, è il fatto che il vertice di Gleneagles si distingue per l'insolito rilievo delle misure specifiche per l'Africa. Il primo ministro inglese, Tony Blair, voleva, non a caso, fare del 2005 "l'anno dell'Africa", a dieci anni dalla data del raggiungimento degli Obiettivi del Millennio prevista per il 2015. Piuttosto che ripetere generiche dichiarazioni di buona volontà, l'idea della presidenza di turno inglese è di impegnarsi su puntuali e concrete iniziative, non limitandosi alla questione debitoria. Del resto, a livello nazionale, l'iniziativa dello stesso premier inglese, la *Commission for Africa*, produce in quello stesso periodo un rapporto che identifica precise misure da adottare, che il governo assume come proprie linee guida strategiche, mentre la campagna inglese *Make Poverty History* culmina nella marcia di duecentocinquantamila persone a Edimburgo, e i concerti Live 8 hanno grande risalto mediatico.

L'importanza dell'Africa è tutta nelle cifre dei documenti finali prodotti a Gleneagles: quello sul continente è di gran lunga il più lungo dei 16 documenti finali prodotti e quello con il numero più alto di impegni assunti (ben 65, pari al 30% del totale di 212 impegni), seguito – e questa è un'altra importante novità – dal documento e dagli impegni contenuti nel piano d'azione in materia di cambiamento climatico (63 impegni).

Le misure da adottare in seno al G7 interessano le aree di intervento ormai consolidate, a livello perlomeno di generali e generiche dichiarazioni di intenti, come le più rilevanti per impegnare le economie ad alto reddito nei confronti dello sviluppo dell'Africa.

L'idea è che le diverse azioni proposte alimentino congiuntamente dinamiche virtuose di sviluppo di lungo periodo e riducano la dipendenza dagli aiuti esterni: una migliore gestione degli affari pubblici, pace e stabilità permettono al settore privato di crescere e creare opportunità di impiego, il che a sua volta genera il reddito aggiuntivo necessario per investire nella salute e nell'istruzione, a sua volta fonte di capacità per una migliore gestione degli affari pubblici.

- **Pace e stabilità.** Si tratta delle precondizioni per uno sviluppo duraturo. Prevenzione, mediazione e risoluzione dei conflitti e delle crisi negli stati "fragili", attraverso il sostegno alla capacità di gestire le crisi dell'Unione africana e delle istituzioni regionali, si sostanziano in numerosi impegni: l'implementazione dell'impegno preso a Sea Island di formare ed equipaggiare 75.000 soldati per le operazioni di pace entro il 2010; il sostegno alla missione dell'Unione africana in Darfour e il contributo all'operazione dell'Unmis nel sud del Sudan; l'appoggio alle operazioni di polizia civile da affidare a corpi simili ai carabinieri; l'assistenza tecnica all'*African Standby Force*; la lotta al terrorismo attraverso il sostegno al centro antiterroristico dell'Unione africana ad Algeri; l'appoggio finanziario allo sviluppo del sistema di *Early Warning* continentale; la valorizzazione del contributo del settore privato così come promosso dal *Global Compact* delle Nazioni Unite e lo sviluppo di linee guida in seno all'Ocse per le imprese che operano in zone con scarsa capacità di *governance*; il sostegno alle sanzioni decise dalle Nazioni Unite e alla loro applicazione e monitoraggio; l'azione per contrastare la spirale dei conflitti per le



risorse naturali (a cominciare da petrolio e diamanti); l'appoggio al programma d'azione delle Nazioni Unite e agli standard internazionali contro la proliferazione delle armi leggere e convenzionali; l'adozione di misure rapide e flessibili a livello bilaterale e multilaterale per la riduzione del debito estero di paesi che escono da una fase di conflitto; la concessione di risorse a dono per il disarmo e la reintegrazione nel tessuto civile di ex-combattenti; l'appoggio alle azioni umanitarie delle Nazioni Unite (in particolare nelle "crisi dimenticate"); il sostegno al lavoro del segretario generale delle Nazioni Unite, oltre che alle istituzioni africane, per rafforzare il sistema internazionale di risposta alle crisi.

- **Good Governance.** Il sostegno alle istituzioni africane per migliorare la capacità di *governance* si traduce in diverse forme di appoggio all'Unione africana e alla Nepad: finanziare il Parlamento Pan-Africano; sostenere l'*African Peer Review Mechanism* (Aprm); promuovere maggiore trasparenza e lotta alla corruzione nella gestione della finanza pubblica appoggiando l'implementazione della Convenzione dell'Unione africana in materia e l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (Eiti); favorire l'adozione effettiva da parte dei paesi del continente della Carta Africana sui diritti umani e delle popolazioni, come pure la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e l'adozione della risoluzione 1532 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite volta a identificare e congelare i beni delle persone condannate per corruzione; rafforzare le leggi contro la corruzione di funzionari pubblici da parte del settore privato e l'azione in tal senso delle agenzie di credito all'esportazione, dell'Ocse e dei vari *Financial Stability Forum*.
- **Commercio, investimenti e crescita economica.** Le imprese private sono poste al centro delle strategie di crescita economica, per cui l'ambiente normativo e regolamentare favorevole per attrarre flussi di investimenti diretti esteri – come pure la rete infrastrutturale (è nell'ambito del vertice di Gleneagles che si promuove l'*Infrastructure Consortium for Africa*, Ica), il partenariato pubblico-privato e l'accesso ai servizi finanziari – sono considerati strategici, al pari della conclusione del ciclo negoziale in materia commerciale in seno all'Omc. In particolare, è ribadito il sostegno ai governi africani che si sono impegnati a destinare il 10% dei propri bilanci nazionali all'agricoltura, alla chiusura del *Doha Round*, all'assistenza tecnica per migliorare le capacità africane in campo commerciale – sia sul versante produttivo sia su quello di adeguamento agli standard fito-sanitari internazionali, nello sfruttamento dei regimi preferenziali loro concessi e nel rafforzamento degli scambi Sud-Sud e dei processi d'integrazione regionale; e il sostegno agli investimenti infrastrutturali che il consorzio tra Unione africana, Nepad, Banca mondiale e Banca africana di sviluppo deve promuovere, all'*Investment Climate Facility* dell'Unione africana e Nepad con particolare attenzione alla microfinanza e alla promozione del tessuto di piccole e medie imprese e alla valorizzazione delle rimesse; al *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (Caadp) di Unione africana e Nepad, alla promozione di principi e condotte di responsabilità sociale delle imprese anche attraverso il sostegno al *Global Compact* delle Nazioni Unite.
- **Finanza per lo sviluppo.** Le risorse interne, gli investimenti diretti esteri, gli aiuti, il commercio sono considerate leve fondamentali per lo sviluppo. L'impegno del G8 è per un aumento degli aiuti verso l'Africa pari a 25 miliardi di dollari l'anno entro il

2010, il che significa più che raddoppiare le risorse rispetto al 2004. Parallelamente, gli aiuti complessivi dovranno aumentare di 50 miliardi di dollari, sempre entro il 2010, rispetto al 2004.

Un ulteriore impegno è quello di cancellare il 100% del debito dovuto a Fmi, Ida e Fondo africano di sviluppo da paesi eleggibili all'iniziativa HIPC. A tal fine i paesi del G8 si impegnano a fornire risorse aggiuntive alle istituzioni finanziarie internazionali per non compromettere la loro capacità di finanziamento. L'iniziativa del Club di Parigi a favore della Nigeria è salutata come un buon esempio. Le risorse aggiuntive si indirizzeranno verso quei paesi africani – i più poveri e quelli che affrontano crisi emergenziali – che si stanno impegnando maggiormente per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio. Maggiori risorse richiederanno maggiore attenzione all'efficacia degli interventi, il che richiederà un serio impegno a favore dell'implementazione dei principi dell'agenda di Parigi sull'efficacia degli aiuti.

- **Aiuti per la salute, l'istruzione e la sicurezza alimentare.** Nel quadro degli impegni per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio e, più in particolare, con l'obiettivo di rendere gratuita la terapia antiretrovirale contro l'Aids e universale l'accesso ai servizi sanitari e scolastici di base, vengono adottate misure specifiche che riguardano il sostegno della *Fast Track Initiative* (Fti) per l'istruzione; l'appoggio a reti di eccellenza che colleghino poli di alta formazione di professionisti specializzati nel campo sia del settore privato che di quello pubblico in Africa; il rafforzamento dei sistemi sanitari nazionali e della formazione di medici e infermieri da impiegare in Africa; il rifinanziamento del Fondo globale per combattere l'Aids, la tubercolosi e la malaria; l'adozione di meccanismi finanziari innovativi di partenariato pubblico e privato per accrescere la ricerca e accelerare la scoperta di vaccini e medicinali contro le malattie più diffuse; l'aumento del sostegno finanziario all'Iniziativa per l'eliminazione della poliomelite (*Polio Eradication Initiative*) per arrivare a destinare 829 milioni di dollari; l'aumento di risorse fino a 1,5 miliardi di dollari all'anno per distribuire zanzariere, spray e terapie antimalariche al fine di salvare 600.000 bambini l'anno entro il 2015; l'appoggio al Partenariato per fermare la tubercolosi (*Stop TB Partnership*); l'implementazione del Piano d'azione sull'acqua concordato a Evian in partenariato con l'iniziativa in ambito rurale della Banca africana di sviluppo; la conferma dell'impegno assunto a Sea Island di appoggiare i paesi impegnati a definire una strategia complessiva di sicurezza alimentare e prevenzione delle carestie.

Al fine di verificare adeguatamente la realizzazione dei numerosi impegni assunti, i governi del G8 presentano il secondo rapporto di attuazione del Piano di Azione G8 per l'Africa e intendono rafforzare l'*Africa Partnership Forum*, chiamato a incontrarsi almeno due volte l'anno e a dotarsi di un sistema di monitoraggio e valutazione dei progressi fatti, al fine di indicare eventuali correzioni di rotta, e a collegare il suo lavoro a Unione Africana e Nepad e altri organismi internazionali.

Agli impegni verso l'Africa sono riconducibili gran parte delle risorse finanziarie aggiuntive che in qualche modo sono direttamente legate al vertice: oltre al raddoppio degli aiuti all'Africa entro il 2010 e all'aumento delle risorse per ridurre il peso del debito estero, gli impegni sul fronte del cambiamento climatico e della difesa della biodiversità in Africa si tradurrebbero in complessivi 150 miliardi di dollari in cinque anni.

Il vertice del 2006 a San Pietroburgo non può che ridimensionare l'agenda africana, rispetto alla centralità assoluta e alla proliferazione di iniziative puntuali di un anno prima a Gleneagles. In realtà, il presidente russo Vladimir Putin è inizialmente tentato dall'idea di trasformare l'agenda G8 su povertà e aiuti all'Africa in un'agenda per le Repubbliche ex sovietiche dell'Asia centrale, e solo a ridosso del vertice dei capi di stato e di governo comunica che si discuteranno anche i temi tradizionali dell'agenda, come gli aiuti all'Africa in campo sanitario (in particolare per affrontare le epidemie), i problemi sociali ed economici e le misure di riduzione del debito estero. In ogni caso, il risultato è un forte ridimensionamento rispetto all'agenda ricca sul piano operativo dell'anno prima.

### L'impegno della Russia per l'Africa

Nel campo degli impegni del G8 verso l'Africa, il ruolo della Russia è apparso spesso di secondo piano. La principale ragione è che laddove tali impegni si dovevano tradurre concretamente in maggiori risorse finanziarie da stanziare per gli aiuti all'Africa, le particolari condizioni economico-finanziarie che la Federazione russa ha attraversato nella sua transizione verso l'economia di mercato la esimevano dal farsi pienamente carico della sua parte di responsabilità. Molte decisioni a livello di ministri delle finanze sono state così prese senza il coinvolgimento di Mosca.

Tuttavia, la Russia ha partecipato alla realizzazione degli obiettivi legati alla Nepad, come pure alle decisioni contenute nei Piani d'azione che hanno riguardato l'Africa, a cominciare da quello di Kananaskis.

Sul piano operativo, 220 russi fanno parte delle forze di *peacekeeping* coinvolte nelle operazioni Onu in Africa e il governo di Mosca ha finanziato il centro del Politecnico di Kavumu, in Rwanda, per la formazione di personale impegnato nelle emergenze. La Russia ha partecipato all'iniziativa di riduzione del debito estero dei paesi poveri, impegnandosi, in occasione del vertice di San Pietroburgo, a cancellare oltre 11 miliardi di dollari di credito bilaterale (di cui 2,2 nell'ambito dell'iniziativa Hipc). Ha inoltre aderito, seppure con cifre simboliche (due tranche per complessivi 25 milioni di dollari), al finanziamento dell'*Hipc Trust Fund* e ha partecipato alla ricapitalizzazione dell'Ida. La Russia, inoltre, ha adottato un regime di eliminazione di tutte le barriere, tariffarie e non, nei confronti delle esportazioni dei paesi meno avanzati, in gran parte africani.

Gli aiuti allo sviluppo si concentrano, invece, nelle collaborazioni nel campo della ricerca e sviluppo tecnologico, nella formazione avanzata e in campo sanitario, ambito arricchitosi, negli ultimi anni, con l'adesione al Fondo Globale con due versamenti di 20 milioni di dollari ciascuno, nel periodo 2002-2008.

Sul piano degli aiuti umanitari, la Russia ha dato il proprio sostegno, nel corso di varie emergenze, ad Algeria, Angola, Eritrea, Etiopia e Marocco; così come versa contributi regolari al Programma Alimentare Mondiale dal 2005 e dà contributi volontari all'Unhcr per operazioni umanitarie in Africa.

Sotto l'impulso del cancelliere tedesco Angela Merkel e con il sostegno del primo ministro inglese Tony Blair, il vertice di Heiligendamm nel 2007 rinnova dopo due anni, sul fronte del Piano d'azione G8 per l'Africa e dell'agenda sui cambiamenti climatici, gli impegni di Gleneagles. Gli Obiettivi di sviluppo del Millennio continuano a

rappresentare la bussola per l'orientamento generale. Le parole chiave sono sempre crescita economica, liberalizzazione commerciale (anzitutto attraverso la conclusione del negoziato di Doha) e investimenti (attraverso iniziative come l'*Africa Investment Initiative*, promossa congiuntamente da Nepad e Ocse) per combattere povertà e fame; promuovere la pace e la sicurezza (attraverso il sostegno a iniziative come le *African Standby Forces* e l'appoggio alle misure e politiche dell'Unione africana); *good governance* (attraverso il programma Nepad dell'Unione africana, l'Aprm e il Piano d'azione per la *Good Financial Governance in Africa* e l'Eiti); rafforzamento dei sistemi sanitari (attraverso iniziative come *Providing for Health* e la decisione di destinare in tre anni 60 miliardi di dollari per la spesa sanitaria globale), lotta alle malattie infettive (attraverso il Fondo globale e il lavoro congiunto con le case farmaceutiche). L'agenda sul cambiamento climatico, introdotta separatamente nel 2005, è più strettamente correlata ai problemi dello sviluppo sostenibile in Africa e alla necessità di aumentare la capacità di adattamento e la resilienza del continente. Tuttavia, su questo argomento i governi del G8 non adottano alcuna misura specifica. Le iniziative congiunte come l'*Africa Partnership Forum* e quelle avviate bilateralmente dai paesi membri del G8 – come la quarta Conferenza internazionale in Giappone sullo sviluppo africano (*Tokyo International Conference on African Development*, o Tacad) – sono considerate importanti per costruire un più articolato quadro concertato di impegni e azioni.

In termini di verifica dell'agenda africana, il vertice di Hokkaido nel 2008 si colloca in un momento – a distanza di alcuni anni – che consente di valutare i risultati dei numerosi impegni assunti a Gleneagles e nell'anno di metà percorso rispetto agli Obiettivi di sviluppo del Millennio. È a tutti evidente il grave ritardo rispetto agli impegni assunti nel 2005 per l'Africa: si è registrato annualmente, infatti, un aumento solo di 3 miliardi di aiuti all'Africa, rispetto all'incremento promesso di 25 miliardi annui entro il 2010. Pertanto, piuttosto che impegnarsi su nuovi fronti, gli accordi finali del vertice in materia di sviluppo, Africa e sicurezza alimentare reiterano gli impegni precedenti – soprattutto quelli di Gleneagles – cercando piuttosto di ricalibrarli in termini più realistici. Trattandosi del vertice più recente, a esso dedicheremo una maggiore attenzione.

Una particolare menzione va alla crisi alimentare, sulla quale è annunciato uno sforzo specifico. Il vertice adotta una dichiarazione sulla sicurezza alimentare che include vari impegni ad agire sia nel breve periodo sul fronte dell'emergenza, che nel medio-lungo periodo sui fattori strutturali che limitano la produzione e la sicurezza alimentare. Sono, inoltre, annunciati interventi pluriennali per 10 miliardi di euro, per finanziare progetti agricoli e infrastrutture necessarie allo sviluppo rurale. I capi di stato e di governo si impegnano altresì a lanciare un partenariato globale per la sicurezza alimentare e a organizzare, per la prima volta, un incontro dei ministri G8 dell'Agricoltura nel 2009.

Il rischio di perdita di credibilità per il mancato rispetto degli impegni presi spinge i paesi del G8 ad approvare misure per monitorare i progressi nella realizzazione degli impegni in materia di salute, istruzione, acqua e agricoltura.

Stati Uniti, Regno Unito e Germania, sulla base del maggiore sforzo compiuto per onorare gli impegni ad aumentare le risorse finanziarie per l'Africa, assumono la leadership su questa parte di agenda.

Sul versante degli aiuti, oltre a rinnovare l'impegno ad aumentare di 25 miliardi di dollari all'anno le risorse per l'Africa entro il 2010, rispetto ai dati del 2004, i G8 affermano la necessità di maggiori risorse anche dopo il 2010.

Per la prima volta vengono presentati dati che mostrano i progressi fatti per onorare gli impegni per assicurare accesso universale alla prevenzione e alla cura dell'Aids entro il 2010, e si sottolinea lo sforzo profuso per conseguire progressi nella lotta contro malaria, tubercolosi e poliomielite. I governi del G8 si impegnano a fornire, sulla base del consolidamento di un partenariato pubblico-privato, 100 milioni di zanzariere entro il 2010.

Viene reiterato anche l'impegno preso l'anno precedente a Heiligendamm di garantire 60 miliardi di dollari per combattere le malattie infettive e migliorare i sistemi sanitari. Rispetto alla precedente formulazione generica, si fissa la tempistica di cinque anni (anziché tre) per il mantenimento dell'impegno, ma non è chiarito quanto di quelle risorse vada dedicato all'Africa.

Si sottoscrive la necessità di appoggiare – senza però un preciso impegno finanziario – il raggiungimento della soglia minima fissata dall'Organizzazione mondiale della sanità, quella di garantire 2,3 lavoratori sanitari per ogni mille abitanti, il che è direttamente riconducibile all'impegno per l'Africa, continente in cui più gravi sono i problemi di funzionamento dei sistemi sanitari nazionali.

La salute materna e infantile sono oggetto di uno specifico paragrafo del comunicato finale, che ricorda il ritardo di molti paesi poveri rispetto a questo Obiettivo del Millennio e richiama la necessità di collegare i programmi sull'Aids a quelli per la salute sessuale e riproduttiva, punto fondamentale per ridurre la mortalità materna.

Il Piano d'azione sull'acqua, lanciato a Evian nel 2003 e che dà priorità proprio al settore trasversale dell'acqua nell'ambito degli impegni generali sugli aiuti, viene rinnovato e rafforzato. Il G8 si impegna anche a preparare un rapporto sull'implementazione dei propri impegni da presentare durante il vertice del 2009, senza prevedere però maggiori impegni finanziari in materia.

Sul tema dell'istruzione, i G8 promettono di coprire l'ammanto di un miliardo di dollari registrato nella *Education for All-Fast Track Initiative (Fti)*, un meccanismo di partenariato lanciato dalla Banca mondiale nel 2002 per mobilitare maggiori risorse e assistenza tecnica in favore dell'istruzione, allo scopo di sostenere le strategie nazionali per l'educazione nei paesi poveri e facilitare il raggiungimento dell'Obiettivo di Sviluppo del Millennio relativo all'iscrizione elementare universale entro il 2015. Anche in questo caso, i G8 si impegnano a presentare nel vertice del 2009 un rapporto sull'implementazione dei propri impegni, in particolare menzionando il caso critico dell'Africa.

Nel primo semestre 2008 i paesi del G8 si impegnano a fornire oltre 10 miliardi di dollari per misure di breve e lungo periodo, anche se non sono forniti dettagli sulle misure, e si avanza la proposta di lanciare un nuovo partenariato globale sull'agricoltura che prevede, tra l'altro, la costituzione di una rete di esperti di alto livello su agricoltura e sicurezza alimentare per fornire analisi sui bisogni e i rischi futuri. Tra le iniziative di medio-lungo periodo, il rinnovato impegno a favore del *Comprehensive Africa Agricultural Development Programme (Caadp)*, il sostegno per aumentare il

tasso di crescita annua della produttività agricola (obiettivo del +6,2% annuo), il collegamento tra sistemi di *early warning* sulla sicurezza alimentare e il sostegno a strategie di adattamento al cambiamento climatico.

Sul commercio e gli investimenti, il vertice di Hokkaido del 2008 si limita a ripetere quanto affermato nei precedenti vertici, sottolineando l'importanza dei negoziati dell'agenda di Doha, l'impegno a garantire l'accesso esente da dazi e da quote ai prodotti provenienti dai paesi meno avanzati, la promessa di destinare 4 miliardi di dollari ad aiuti legati al commercio, secondo quanto stabilito alla conferenza ministeriale dell'Omc a Hong Kong.

Reiterati sono anche gli impegni relativi alla lotta alla corruzione, che comprendono il sostegno all'*Africa Peer Review Mechanism*. Lo stesso vale rispetto al tema della pace e della sicurezza: nessun nuovo impegno, ma la rinnovata dichiarazione a sostegno della capacità africana di gestire il *peacekeeping* e delle specifiche iniziative in materia, a cominciare dall'*Africa Standby Force*.

Sul versante del debito estero, i paesi del G8 esprimono la volontà di dialogare con i paesi emergenti, nuovi creditori di molti paesi poveri, per definire insieme regole di condotta per un percorso virtuoso di indebitamento sostenibile.

Viene infine adottato il quarto rapporto di attuazione del Piano di azione G8 per l'Africa.

### **3. Una valutazione dei risultati conseguiti**

Alla luce della rassegna dei numerosi impegni assunti, anno dopo anno, dai paesi membri del G8, si può tentare una categorizzazione degli stessi, in base alla loro natura, secondo una tripartizione:

- 1) gli impegni espliciti che sono valutabili in termini quantitativi (la promessa, ad esempio, di destinare un dato ammontare di risorse finanziarie per una voce particolare di cooperazione internazionale) o dicotomici (il realizzarsi o meno delle voci programmate di spesa pubblica);
- 2) gli impegni impliciti che, nonostante la presenza di dati specifici, sono valutabili in forma qualitativa o narrativa (si è "migliorato" o meno quel che si intendeva migliorare);
- 3) gli impegni, infine, che esprimono una posizione normativa, concordata precedentemente, sulle politiche economiche e sociali più appropriate (l'importanza, ad esempio, della liberalizzazione commerciale).

Tracciare un sia pur approssimativo bilancio dei risultati conseguiti non è facile, anche perché si tratta sia di considerare la diversa difficoltà e fattibilità di impegni così numerosi e molto poco omogenei, sia di tenere presente l'esistenza di diversi possibili piani di valutazione: si può parlare di risultati positivi o negativi in termini di effetto trainante di mobilitazione della comunità internazionale su un tema specifico, cioè di capacità di (ri)orientamento dell'azione internazionale; oppure parlare di una maggiore o minore interazione con il sistema delle organizzazioni internazionali deputate a lavorare sull'agenda africana e con cui il G8 interloquisce e collabora; oppure ancora,

parlare dei risultati delle specifiche misure di esclusiva pertinenza dei paesi del G8 o delle loro strategie complessive. I piani non coincidono e anche i relativi risultati possono essere di segno opposto.

Senza addentrarci in cavillosi distinguo e dettagli di valutazione dei risultati, può giovare fare sommario riferimento alle quattro aree prioritarie dell'agenda G8 più volte ricordate: (1) aiuti internazionali allo sviluppo; (2) misure di riduzione del debito estero e introduzione e valorizzazione di strumenti innovativi di finanza per lo sviluppo; (3) misure di promozione di *good governance*, promozione degli investimenti e sostegno sul piano commerciale; (4) dialogo politico con le organizzazioni regionali e continentali per la promozione della pace, della sicurezza e della stabilità.

In termini generali, il mantenimento degli impegni e dei finanziamenti necessari per onorarli si sono dimostrati più difficili di quanto apparisse in occasione delle dichiarazioni dei vertici G8, a cominciare da quello di Gleneagles. Da un lato, i governi del G8 – a cominciare da quello inglese – hanno presentato gli impegni assunti a Gleneagles (vertice dell'agenda africana del G8) come un risultato eccezionalmente positivo. Lo stesso hanno fatto alcuni personaggi dello *star system* cooptati nel processo decisionale come espressione dell'impegno della società civile: Bob Geldof, membro della *Commission for Africa* inglese, ha giudicato molto positivi i risultati finali assegnando, in una sua personale pagella di valutazione, un punteggio di 10 su 10 sul fronte degli aiuti e un 8 sul versante del debito estero. D'altro canto, espressioni della società civile impegnata sui temi dello sviluppo dell'Africa, come Kumi Naidoo della *Global Campaign against Poverty*, hanno invece giudicato molto modesto l'impegno dei governi del G8 rispetto alla grande mobilitazione popolare e alle aspettative che avevano preceduto il vertice, e soprattutto troppo lungo il periodo previsto per aumentare il flusso annuale degli aiuti: 5 anni anziché un anno, il che significava decidere di affrontare un'emergenza immediata con una tempistica del tutto inadeguata.

Si tratta di un copione già visto perché, come era già successo sul versante delle misure di riduzione del debito estero decise in occasione dei vertici di Lione nel 1996 e di Colonia nel 1999, la critica molto severa manifestata nell'immediato da parte di espressioni della società civile dei paesi del G8 nei confronti delle dichiarazioni finali dei capi di stato e di governo, si è poi tradotta in un'azione di monitoraggio a più lungo termine, per verificare che almeno gli impegni minimali assunti fossero effettivamente realizzati, trasferendo così l'onere della prova della serietà degli impegni alla verifica dei fatti. E i risultati del monitoraggio non sono stati lusinghieri per il comportamento dei governi: neanche le limitate misure previste come impegni si sono tradotti integralmente nei fatti. In questo contesto, i governi del G8 si sono sentiti messi alle strette e si sono dotati di strumenti – come l'*Africa Partnership Forum* e gli *Africa Personal Representatives* – per monitorare e comunicare all'esterno lo stato di avanzamento e realizzazione degli impegni assunti.

### **3.1 Aiuti internazionali allo sviluppo**

Sul versante dell'impegno più sostanzioso scaturito da Gleneagles, quello appunto di raddoppiare, tra il 2004 e il 2010, gli aiuti verso l'Africa, le critiche si sono appuntate, per un verso, sulla prassi dei governi di iscrivere le misure di riduzione del debito

estero come parte degli aiuti internazionali, prassi peraltro consolidata in sede Ocse. Tale comportamento è stato giudicato scorretto da parte di numerose voci del mondo non governativo perché le misure concrete previste a Gleneagles riguardavano sia la riduzione del debito estero sia l'incremento degli aiuti, ma di fatto, attraverso questo *escamotage* contabile, i governi vendevano due volte (sia come riduzione del debito che come aumento degli aiuti) la stessa misura.

Al contempo, l'impegno diluito in più anni di raddoppiare gli aiuti all'Africa, è stato disatteso nell'immediato da molti paesi del G8, e anche su questo punto sono state mosse molte critiche. Bono, altra rockstar impegnata sul versante dell'agenda africana del G8, già in preparazione del vertice di San Pietroburgo del 2006 denunciava il mancato mantenimento delle promesse. I dati sui flussi internazionali degli aiuti relativi al 2007 (non essendo ancora disponibili, a livello disaggregato, le informazioni relative al 2008) giustificano ampiamente le critiche sul mancato rispetto degli impegni assunti.

La tabella 1 mostra come il maggiore (teoricamente) sforzo della cooperazione allo sviluppo nei confronti dell'Africa non trovi riscontro nei dati fattuali relativi ai paesi del G7 (non prendendo in considerazione, per l'esiguità delle risorse, la Russia): con l'eccezione del Giappone (che ha triplicato il peso percentuale dell'Africa subsahariana come area beneficiaria dei propri aiuti, passando dal 7,2% al 22% tra il 2004 e il 2007) e a parte un maggiore incremento relativo del peso africano sul totale degli aiuti statunitensi (passato dal 17,8% al 21%), nei paesi G7 si è registrata addirittura una diminuzione dell'impegno relativo verso l'Africa. I paesi G7 membri dell'Ue – Francia, Germania, Italia e Regno Unito – hanno disatteso più di tutti gli altri gli impegni assunti in materia di risorse per gli aiuti all'Africa.

È certamente vero che una quota significativa degli aiuti dei paesi G7 è veicolata attraverso gli organismi multilaterali e che il dato delle tabelle sottostima l'impegno complessivo verso l'Africa, perché, per esempio, il sistema delle Nazioni Unite ha sempre avuto un'attenzione particolare per l'Africa; ma proprio per questa ragione, pretendere di puntare sull'orientamento "africanista" della cooperazione multilaterale per onorare gli impegni nazionali assunti dai membri del G7, renderebbe difficilmente comprensibile un impegno specifico dei vertici di capi di stato e di governo, che sarebbe soltanto una riproposizione dell'*acquis* multilaterale. Peraltro, tornando ai paesi G7 membri dell'Ue, giova ricordare che le risorse multilateralizzate attraverso la Commissione europea sono tutt'altro che focalizzate sull'Africa: la Commissione europea è il donatore con il maggiore livello di frammentazione degli aiuti al mondo, che eroga contemporaneamente a 150 paesi.

Il caso più imbarazzante è quello dell'Italia, che ha dimezzato il peso dell'Africa subsahariana tra il 2004 e il 2007 (dal 12,6% al 6,1%), ma anche il Regno Unito – che aveva cavalcato più degli altri la politica africanista – ha esaurito la spinta impressa da Gleneagles dopo avere effettivamente incrementato in modo significativo la quota di aiuti verso l'Africa sia nel 2005 che nel 2006.



**Tab. 1 – Aiuti pubblici allo sviluppo verso l'Africa sub-sahariana (percentuale sul totale)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Italia	32,1	18,2	17,7	18,1	14,4	22,2	13,3	22,0	19,5	13,7	19,0	11,7	34,5	28,5	<b>12,6</b>	17,2	28,9	<b>6,1</b>
Francia	43,7	40,0	37,8	38,2	36,9	32,0	32,6	34,4	26,5	25,0	29,5	22,5	38,2	41,0	<b>35,0</b>	39,0	40,3	<b>28,5</b>
Germania	22,1	19,5	16,9	18,7	17,3	16,9	16,1	15,8	18,1	16,5	15,2	12,9	17,0	27,9	<b>16,0</b>	23,8	30,5	<b>16,0</b>
Regno Unito	20,3	23,6	22,0	16,5	19,6	18,8	19,7	18,4	21,1	22,9	25,0	24,9	19,7	22,8	<b>28,9</b>	35,0	43,3	<b>23,9</b>
Stati Uniti	8,8	8,6	9,9	14,2	14,6	14,3	6,8	11,6	8,1	10,4	11,4	12,0	17,9	28,4	<b>17,8</b>	14,6	23,8	<b>21,0</b>
Canada	17,3	16,8	17,0	12,4	11,6	13,3	15,1	11,3	16,8	13,2	10,3	11,9	17,8	22,8	<b>21,8</b>	17,7	22,7	<b>19,3</b>
Giappone	9,2	8,8	7,9	8,7	8,8	9,3	11,5	8,5	8,9	8,2	7,2	8,6	6,3	6,0	<b>7,2</b>	8,7	22,6	<b>22,0</b>
Totale non G7	30,4	30,8	33,2	31,5	33,2	32,1	29,7	28,1	27,6	24,9	25,1	27,4	29,9	28,9	<b>30,5</b>	29,0	29,0	<b>29,1</b>

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Oecd.

**Tab. 2 – Aiuti pubblici allo sviluppo verso l'Africa sub-sahariana (milioni di dollari correnti)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Italia	1090	610	730	552	389	359	322	279	444	247	261	191	804	693	<b>310</b>	874	1054	<b>243</b>
Francia	3129	2956	3127	3027	3127	2700	2429	2169	1520	1411	1209	944	2098	2975	<b>2964</b>	3906	4274	<b>2814</b>
Germania	1394	1371	1282	1304	1182	1268	1221	923	1008	908	766	641	905	1894	<b>1204</b>	2400	3184	<b>1962</b>
Regno Unito	534	754	707	482	627	601	630	631	814	784	1124	1137	970	1429	<b>2281</b>	3770	5397	<b>2355</b>
Stati Uniti	1002	970	1159	1437	1454	1050	635	797	713	947	1139	1376	2372	4643	<b>3504</b>	4065	5603	<b>4568</b>
Canada	427	434	427	299	260	275	272	231	287	225	180	182	357	463	<b>567</b>	665	835	<b>785</b>
Giappone	830	967	885	979	1163	1352	1084	793	948	992	968	850	582	529	<b>646</b>	1136	2519	<b>1686</b>
Totale non G7	9328	9498	10674	9116	10577	10730	9453	8416	8170	7235	7073	8701	10824	11884	<b>14497</b>	15429	17160	<b>19677</b>
Totale	17735	17560	18991	17195	18778	18336	16046	14239	13905	12749	12720	14022	18912	24510	<b>25973</b>	32244	40025	<b>34089</b>

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Oecd.

Il dato più rilevante e strutturale è proprio questa volatilità e variabilità di anno in anno, che può anche generare una episodica concentrazione di aiuti verso l’Africa in un dato anno (il 2010, per esempio, a voler onorare gli impegni assunti), senza che a ciò corrisponda una capacità di mantenere stabilmente la rotta. Guardando alla serie storica che risale al 1990, nella tabella 1 è possibile leggere questo fenomeno: il caso dell’Italia è, anche in questo caso, il più imbarazzante, perché si tratta di un donatore che nel 1990 evidenziava una vocazione africanista, destinando al subcontinente un terzo delle risorse complessive (il 32,1%); nel 2007 ha invece toccato il minimo storico, con appena il 6,1%, mentre specularmente gli aiuti alla regione mediorientale sono cresciuti, nello stesso arco temporale, dall’1% al 15%.

Un ulteriore elemento di raffronto che ridimensiona molto la portata delle dichiarazioni del G7 è il dato relativo al totale dei donatori non G7. Si tratta di donatori che pesano, in valore assoluto, molto meno dei G7: questi ultimi, infatti, rappresentano non meno del 50% dei flussi totali. A ben vedere, però, anche in termini del peso relativo, proprio nell’ultimo anno disponibile, il 2007, si è riscontrato il livello più basso raggiunto dal G7, che ha rappresentato il 50,7% del totale degli aiuti, rispetto al 60% degli inizi degli anni Novanta. Si potrebbe cioè dire che proprio quando i paesi del G7 si impegnano a fare di più e a concentrarsi maggiormente sull’Africa, aumenta il peso degli altri paesi donatori. Soprattutto, al di fuori dei proclami e dei riflettori mediatici, la quota “africana” di cooperazione allo sviluppo da parte degli altri donatori si è attestata nel 2007 a un livello percentuale superiore rispetto a quello di tutti i paesi del G7 (29,1%), senza che peraltro si possa parlare di un effetto emulativo indotto dall’agenda G7, dal momento che tale risultato riflette una vocazione africana permanente e stabile percentualmente (intorno al 30%) dei paesi non G8.

I dati in valore assoluto degli aiuti pubblici allo sviluppo destinati all’Africa subsahariana, mostrati nella tabella 2, confermano i risultati della nostra analisi: tra il 2004 e il 2007 il flusso di aiuti è sì aumentato in tutti i paesi G7, fatta eccezione per la Francia e – ancor più – per l’Italia (che ha registrato un calo del 21% e che nel 2007 è, in valore assoluto, molto al di sotto di tutti gli altri membri del G7), ma lo ha fatto in modo contenuto, a parte il Giappone (un incremento tra il 2004 e il 2007 del 160%, che riflette un cambiamento strutturale nel tempo) e la Germania (un incremento del 63%). Negli altri casi, l’incremento in valore assoluto è più modesto di quello registrato dai donatori non G7.

Ancora una volta, la natura volatile dei dati annuali smentisce il riorientamento strutturale in nome di una vocazione africanista proclamato in occasione dei vertici del G8, e si conferma come elemento di fondo della politica di aiuti del G7. Il giudizio critico circa il mancato rispetto degli impegni assunti in termini di maggiori risorse per gli aiuti e maggiore concentrazione in Africa, sarebbe infatti stato diverso un anno fa, guardando al raffronto tra 2004 e 2006, come si può evincere scorrendo i dati relativi a quell’anno. È proprio questa volatilità delle risorse di anno in anno il punto di maggiore debolezza in termini della credibilità del G7, indipendentemente dal fatto che si riesca con uno sforzo concentrato nel 2010 a destinare in quel solo anno 25 miliardi di dollari in più per gli aiuti all’Africa, o che si raggiunga *una tantum* l’obiettivo dello 0,7% del Pil nel 2015. Anche per questa ragione sono altri i paesi – cioè quelli nordici – considerati “virtuosi” in materia di cooperazione allo sviluppo, avendo raggiunto e poi mantenuto stabilmente nel tempo l’obiettivo dello 0,7%.

Per quanto riguarda il 2009, il Giappone si è impegnato ad aumentare del 20% gli aiuti nel corso del triennio; la presidenza Obama ha chiesto al Congresso statunitense l'incremento del 10% degli aiuti, dopo che tutti i quattordici candidati alle presidenziali del 2008 avevano espresso l'intenzione di aumentare gli aiuti all'Africa; e il governo del Canada – nonostante sia stato il primo paese G8 a inserire esplicitamente nella finanziaria 2008 l'obiettivo di raddoppiare gli aiuti all'Africa – si è limitato a rinnovare l'impegno a concentrare maggiormente gli aiuti (almeno l'80% degli aiuti bilaterali in non più di 20 paesi). Per quanto riguarda invece i quattro paesi dell'Ue, che a differenza degli altri membri del G8 hanno da tempo concordato una precisa tempistica in sede comunitaria per raggiungere l'obiettivo dello 0,7% entro il 2015, la Germania si è impegnata ad aumentare le risorse e ha contribuito al Fondo di vulnerabilità predisposto dalla Banca mondiale a sostegno dei paesi poveri nel contesto della crisi internazionale; Francia e Regno Unito hanno confermato l'impegno a un progressivo aumento delle risorse in termini percentuali rispetto al Pil; e l'Italia è il paese con maggiori ritardi al riguardo. Anche per questa ragione, la presidenza di turno italiana per il vertice del 2009 privilegia l'approccio *whole of country* allo sviluppo.

Lo scenario congiunturale dell'economia internazionale, particolarmente critico, suscita peraltro forti dubbi sulla volontà dei governi del G8 di incrementare immediatamente (l'obiettivo G8 per il 2010) e stabilmente (l'obiettivo internazionale per il 2015) gli aiuti verso l'Africa.

Sul fronte degli aiuti, piuttosto che il contributo specifico al raggiungimento degli obiettivi internazionali (0,7% del Pil o Mdgs) o propri del G8 (raddoppiare, tra il 2004 e il 2010, gli aiuti all'Africa), i risultati maggiori e più interessanti si sono avuti in termini di capacità di finalizzare e tradurre in iniziative specifiche e concrete alcune idee e proposte che si andavano definendo a livello internazionale.

Un caso emblematico è rappresentato dal Fondo Globale per combattere l'Aids, la malaria e la tubercolosi. Si tratta di un'iniziativa di cui si cominciò a parlare concretamente al vertice di Okinawa nel 2000, portando a sintesi le elaborazioni e richieste diffuse a livello internazionale per aumentare le risorse e ridurre i costi dei medicinali, e quelle per costituire un Fondo per la lotta all'Aids. L'anno dopo, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel corso di una sessione speciale dedicata alla lotta all'Aids, chiese l'istituzione di un Fondo globale per convogliare le risorse. L'appello fu immediatamente raccolto al vertice G8 di Genova nello stesso anno, dando vita a un gruppo di lavoro per la costituzione del Fondo, che nel 2002 era già operativo. Gli impegni successivamente assunti dai governi del G8 – come in occasione del vertice di Hokkaido – di contribuire a raggiungere l'obiettivo dell'accesso universale alla prevenzione, trattamento e cura dell'Aids entro il 2010, di spendere 60 miliardi di dollari in cinque anni per combattere le malattie infettive e rafforzare i sistemi sanitari, fanno riferimento ai successi del Fondo Globale, che traduce in pratica anche un'ambizione dell'approccio G8 agli aiuti internazionali, ovvero il partenariato pubblico-privato. Infatti, nonostante sia spesso associato al sistema delle Nazioni Unite – perché promosso inizialmente proprio in quel contesto e per la collaborazione offerta dall'Organizzazione mondiale della sanità – si tratta in realtà di una fondazione internazionale di partenariato pubblico-privato, che ha impegnato, dalla sua nascita fino a fine 2008, circa 11,5 miliardi di dollari in 136 paesi. Una critica da muovere al Fondo Globale è semmai proprio la mancanza di un raccordo ancora più stretto con l'Oms,

che si sarebbe giovata di un approccio più operativo e a sua volta avrebbe potuto mettere più a disposizione del Fondo il proprio staff locale: in questo caso, la vocazione unilateralista degli Stati Uniti ha esercitato una forte pressione politica perché il Fondo mantenesse una sua indipendenza dal sistema delle Nazioni Unite, prevalendo su principi di maggiore coordinamento.

Scorrendo la lista di impegni presi a Gleneagles in materia di aiuti per la salute, l'istruzione e la sicurezza alimentare si ha conferma di quanto a questo modello di "Fondo globale" si rifacciano le altre iniziative.

Un altro problema che rimanda alla questione centrale della mancanza di volontà politica del G8 di destinare realmente maggiori risorse finanziarie per gli aiuti all'Africa, è quello relativo all'adeguato finanziamento delle iniziative, compreso il Fondo Globale o l'*Education Fast Track Initiative*: infatti, a parte la Francia (che ha contribuito con più della propria quota al Fondo sia nel 2006 che nel 2007), i governi del G7 non hanno tempestivamente e pienamente onorato gli impegni finanziari assunti. Del resto, si ipotizza che se fosse a regime il Fondo già oggi dovrebbe mobilitare circa 11 miliardi di dollari l'anno (più o meno quanto, come detto, ha mobilitato complessivamente sinora).

In termini più generali, l'azione dei governi del G8 (e non solo) tende a privilegiare negli aiuti un approccio puntuale e a carattere emergenziale nelle soluzioni, piuttosto che strategie di sviluppo di lungo periodo.

### **3.2 Riduzione del debito estero e finanza per lo sviluppo**

Lo stesso ragionamento circa i risultati raggiunti – da considerare parzialmente positivi sul piano della capacità di concretizzare alcune specifiche proposte internazionali, ma insoddisfacenti per quanto riguarda la tempestività, l'ammontare delle risorse erogate e la volontà di realizzare gli impegni più generali sottoscritti a livello mondiale – vale a maggior ragione a proposito dell'area contigua delle misure per la riduzione del debito estero e l'introduzione di strumenti innovativi di finanza allo sviluppo, area in cui sono stati raggiunti i risultati più apprezzabili dal G8.

Infatti, più che altrove è proprio sul piano generale dei programmi di riduzione e alleggerimento del debito estero dei paesi poveri, che il gruppo ristretto dei governi del G8 si è ormai consolidato come sede per discutere la fattibilità e definire le linee concrete di azioni specifiche a livello internazionale. Già nel 1987 il documento finale del vertice G7 a Venezia raccomandava al Club di Parigi di offrire condizioni più agevolate, in termini di più bassi tassi d'interesse, più lunghi periodi di grazia e maturità, ai paesi dell'Africa. Le raccomandazioni G7 avevano e hanno un peso rilevante in materia, tenendo presente che il G7 detiene il 77% circa del debito eleggibile a cancellazione del Club di Parigi. In quest'ambito sono stati definiti nei vari vertici G7 i seguenti termini di trattamento del debito, a seconda dei diversi livelli di sviluppo dei paesi indebitati:

- 1) Termini standard per i paesi nella fascia superiore tra gli stati a medio reddito (Botswana, Guinea Equatoriale, Gabon, Libia, Mauritius, Seychelles, Sudafrica).
- 2) Termini di Houston per i paesi nella fascia inferiore tra gli stati a medio reddito (Algeria, Angola, Capo Verde, Egitto, Marocco, Namibia, Swaziland, Tunisia).

- 3) Termini di Toronto del 1988 per i paesi poveri (tutti gli altri paesi africani), che prevedono un trattamento agevolato che è partito da una riduzione del debito del 33% (cioè la cancellazione di un terzo dei debiti venuti a scadenza).

Tra il 1988 e il 1991, circa venti paesi africani hanno ottenuto i primi accordi di cancellazione parziale del debito estero, secondo i Termini di Toronto.

Nel dicembre del 1994 il Club di Parigi ha annunciato i cosiddetti Termini di Napoli, frutto dell'intesa siglata al vertice G7 presieduto dall'Italia, in base ai quali i paesi eleggibili avrebbero ricevuto una riduzione addizionale dello stock del debito. Per i Termini di Napoli era prevista la riduzione in valore attuale del 67% del debito.

Nel 1996 sono stati istituiti i Termini di Lione, che prevedevano una cancellazione dell'80% e un rimborso del restante 20% in 23 anni, di cui 6 di grazia, a tassi di mercato (tranne ovviamente che per i crediti di aiuto). I Termini di Lione prevedevano anche diverse opzioni per i crediti commerciali e quelli di aiuto.

A questi meccanismi, poi ribattezzati come "tradizionali", va aggiunta infine l'Iniziativa Hipc, avviata nel 1996 con l'obiettivo di ridurre sia bilateralmente sia – per la prima volta – multilateralmente il debito di un gruppo di paesi poveri.

Nel 1996, infatti, la *Interim Committee* del Fmi e la *Development Committee* della Banca mondiale hanno messo a punto un'iniziativa – approvata poi in occasione del vertice G8 e confermata durante l'incontro annuale delle istituzioni finanziarie internazionali nel settembre 1996 – a favore dei paesi Hipc, con il proposito proprio di farli uscire dal meccanismo permanente della ristrutturazione del debito attraverso i riscadenzamenti.

Tra i 41 paesi inizialmente classificati come Hipc, ben 33 erano dell'Africa subsahariana e avevano, in base alle statistiche presentate dal Fmi, uno stock di debito estero pari a 160 miliardi di dollari.

Paesi eleggibili all'iniziativa Hipc erano quelli poveri, con un reddito annuo pro capite inferiore a 875 dollari nel 1996 (i cosiddetti paesi *IDA-only*, quelli cioè che possono accedere allo sportello della Banca mondiale che concede prestiti a condizioni particolarmente agevolate), che fronteggiavano una situazione insostenibile di debito estero malgrado avessero sia adottato programmi di aggiustamento sia usufruito dei meccanismi tradizionali di riduzione del debito. In base a quest'iniziativa, i paesi candidati dovevano dimostrare di avere intrapreso riforme macroeconomiche strutturali e riforme sociali. In particolare, in base all'iniziativa Hipc:

- 1) i creditori del Club di Parigi avrebbero ridotto il valore attuale dello stock del debito bilaterale fino all'80%;
- 2) gli altri creditori bilaterali e i creditori commerciali avrebbero intrapreso un'azione paragonabile a quella del Club di Parigi;
- 3) i creditori multilaterali (Banca Mondiale, Fmi e le altre istituzioni finanziarie internazionali) avrebbero dato corso a una ulteriore riduzione dei loro crediti. In particolare, il Fmi avrebbe utilizzato le risorse della linea finanziaria per appoggiare i programmi di aggiustamento strutturale (l'Esaf), così da permettere di far fronte al servizio del debito contratto verso il Fondo stesso; la Banca mondiale avrebbe finanziato la riduzione del restante debito multilaterale con i fondi propri e con un

Fondo fiduciario Hipc (Hipc Trust Fund), costituito con i contributi di creditori multilaterali, donatori bilaterali – anzitutto i paesi G8 – e attraverso il surplus realizzato dalla Bm nella sua gestione ordinaria.

A distanza di tre anni dal varo dell'iniziativa, la lentezza del processo e la lunghezza del percorso, l'insufficiente ammontare di cancellazione accordata, le difficoltà incontrate da gran parte dei paesi ammissibili a ottenere i benefici previsti (senza considerare il fatto che molti paesi altamente indebitati non erano considerati eleggibili) e la mancanza di un legame diretto della cancellazione parziale di debito con risultati in termini di riduzione della povertà, hanno portato all'introduzione di correttivi sostanziali.

La mobilitazione della società civile a livello internazionale, in occasione della preparazione del Giubileo 2000, che si è tradotta in Italia nella "Campagna Sdebitarsi" e in quella promossa dalla Conferenza episcopale italiana, ha spinto risolutamente a cercare soluzioni per migliorare l'iniziativa, al fine di renderla più ampia, veloce e generosa.

Durante il vertice G8 del 1999 a Colonia è stato deciso un ulteriore sostegno per i Paesi Hipc, attraverso l'Iniziativa rafforzata (*Enhanced Hipc*). In particolare: la cancellazione totale dei crediti d'aiuto; l'innalzamento, ove necessario, della cancellazione dei crediti commerciali al 90% e oltre del debito accumulato prima della richiesta di ristrutturare per la prima volta il proprio debito estero al Club di Parigi (cosiddetto periodo *pre-cut-off-date* o pre-Cod), anziché all'80%, come previsto nel 1996; l'accelerazione dei tempi di messa in atto del programma attuativo dell'Iniziativa; il rafforzamento del legame fra risorse finanziarie liberatesi dalle cancellazioni e programmi nazionali di riduzione della povertà (attraverso l'introduzione di politiche nazionali specifiche, nella fattispecie dei *Poverty Reduction Strategy Papers* o Prsp, da affiancare ai programmi di aggiustamento strutturale). Il periodo di istruttoria per ottenere i benefici previsti dall'Iniziativa è stato ridotto, i calcoli per valutare la sostenibilità del debito sono stati rivisti, dal momento che i governi del G8 si erano assunti l'impegno di contribuire maggiormente all'Iniziativa stessa.

Per essere efficace in termini di contributo alla riduzione della povertà (nesso esplicitato chiaramente per la prima volta in un'iniziativa di cancellazione del debito), l'Iniziativa rafforzata ha sancito il principio di addizionalità delle risorse: l'impegno dei creditori per la cancellazione del debito non doveva esimerli dall'aumentare le risorse per la cooperazione allo sviluppo, in modo che le risorse liberate dall'Iniziativa Hipc si potessero sommare a quelle degli aiuti internazionali.

A fine del 2006, dieci anni dopo l'avvio dell'Iniziativa Hipc, 25 paesi africani avevano raggiunto il suo traguardo preliminare (definito *decision point*); di questi, solo 15 paesi avevano raggiunto anche il punto finale (*completion point*) che dà diritto a tutti i benefici previsti.

Nonostante i meriti dell'Iniziativa Hipc, considerata come quella di maggiore successo caldeggiata dal G8, si possono perciò ricavare alcune indicazioni sui principali nodi problematici evidenziati dai suoi risultati:

- 1) è lenta, soprattutto per i paesi che hanno più problemi e che di fatto sono quelli in condizioni più critiche, che faticano a beneficiare dell'Iniziativa, tanto che, per questa

ragione, dal 2003 si sono allungati i tempi che separano *decision* e *completion point*, cioè il punto iniziale e quello finale dell'Iniziativa.

- 2) Non è sufficiente a rendere sostenibile il debito estero. I paesi che avevano raggiunto il *completion point* e beneficiato di tutte le cancellazioni previste sono rimasti a rischio di livelli insostenibili di debito estero. Il paradosso, cioè, è che una pur lunga e complessa procedura per cancellare parte del debito non abbia risolto il problema dell'eccessivo indebitamento nemmeno nel caso di quei paesi che sono riusciti a completarla. Ancora più paradossalmente, il calcolo della sostenibilità è stato legato alla performance africana in termini di crescita economica e proventi da esportazioni, performance che negli ultimi anni si è effettivamente registrata, ma più in virtù del partenariato commerciale con la Cina (non promotrice dell'Iniziativa Hipc) che per i meriti delle politiche commerciali dei paesi G8.
- 3) Non previene condizioni e forme rischiose di indebitamento futuro. Nonostante, infatti, i caratteri innovativi e di discontinuità dell'Iniziativa, una misura che miri a rompere i meccanismi che hanno generato la spirale dell'indebitamento dovrebbe riuscire a porre le basi per un futuro di trasferimento di risorse finanziarie che non producano gli stessi deleteri meccanismi del passato, cosa che l'Iniziativa Hipc non è riuscita a fare. I governi dei paesi Hipc non sembrano aver migliorato la propria capacità di gestione del debito pubblico e in particolare desta preoccupazione l'attuale fase di nuovo indebitamento a condizioni onerose e l'emissione di nuove obbligazioni sul mercato interno e internazionale.
- 4) Non assicura l'addizionalità delle risorse liberate. Uno dei vantati pregi dell'Iniziativa Hipc avrebbe dovuto essere il suo carattere addizionale. In realtà, analizzando l'andamento dei flussi finanziari internazionali verso i paesi africani emerge che, a fronte della parziale cancellazione del debito estero c'è stata una riduzione dei flussi di cooperazione allo sviluppo da parte dei governi dei paesi donatori, che si sono spesso avvalsi (soprattutto nel caso di alcuni paesi G8 come Francia, Germania e Italia) della possibilità di iscrivere contabilmente le cancellazioni e le ristrutturazioni del debito estero come voci della cooperazione stessa. Nei tre paesi europei indicati, le misure di riduzione del debito estero "gonfiano" stabilmente il dato complessivo dell'aiuto bilaterale, rappresentando quote mai inferiori al 20% del totale e in certi casi arrivando a rappresentare il 45% dell'aiuto bilaterale.
- 5) Non assicura l'effettivo coinvolgimento di tutti i creditori. Il carattere onnicomprensivo dell'Iniziativa presupponeva la partecipazione dei diversi creditori – multilaterali, bilaterali (membri del Club di Parigi e non) e commerciali – a dimostrazione della possibilità di sviluppare un'azione coordinata di governo pubblico e privato di crisi internazionali. Nonostante il profilo dell'indebitamento dei paesi africani poveri e degli altri paesi Hipc facilitasse molto il raggiungimento di quest'obiettivo - trattandosi di debito di importo limitato in valori assoluti (quindi cancellabile senza particolari contraccolpi sul mercato finanziario), di natura essenzialmente pubblica e multilaterale (che non imponeva, quindi, di dover negoziare coi creditori privati un loro gravoso onere) - tuttavia il principio del *bail-in* e del *burden sharing*, ovvero della corresponsabilità delle banche commerciali e delle agenzie di credito all'esportazione nell'accollarsi una parte proporzionale dei costi delle politiche di riduzione del debito è sostanzialmente fallito.

- 6) È d'importo complessivo modesto. Il costo totale dell'Iniziativa Hipc, considerando tutti i paesi eleggibili (che, a fine 2006, erano 40), a prescindere da quanto effettivamente già erogato, è pari a 63,2 miliardi di dollari, di cui 21,9 miliardi dovuti per un'eventuale inclusione degli 11 paesi – di cui 8 africani – ancora nella fase di *pre-decision point*. Gli impegni già assunti in termini di riduzione del debito per i 29 paesi che hanno già raggiunto almeno il *decision point* si riducono perciò a 41,3 miliardi di dollari, equivalenti a 61 miliardi di dollari in valore nominale corrente. Si tratta, pertanto, di un'iniziativa poco onerosa finanziariamente, considerando ad esempio i 120 miliardi di dollari che costituivano il debito dell'Iraq e la decisione, presa dal Club di Parigi a novembre del 2004, di cancellare in due tranche (nel 2005 e nel 2006) l'80% dei debiti dovuti ai paesi membri, pari a circa 30 miliardi di dollari: una cifra superiore a quanto cancellato negli ultimi dieci anni ai paesi africani.
- 7) Può contribuire ma non è sufficiente a ridurre la povertà. A seguito dell'Iniziativa Hipc, 63 paesi, di cui la metà africani, hanno predisposto ben 105 documenti per la Strategia di riduzione della povertà, di cui 55 come *Interim Prsp* e 50 come *Prsp* definitivi. Come valore medio, i paesi africani che hanno raggiunto il *decision point* hanno registrato un aumento del rapporto tra le spese pubbliche destinate alla riduzione della povertà e le entrate fiscali dal 41 (1999) al 56,7% (2005), e del rapporto tra quelle stesse spese e il Pil dal 6 (1999) al 9,8% (2005). È altrettanto vero – a merito dell'Iniziativa – che, sempre in media, la lotta alla povertà ha trovato una diretta collocazione all'interno del bilancio pubblico dei paesi indebitati e ci sono ora tracce visibili della sua presenza. Ciò detto, l'Iniziativa in sé non è in grado di contribuire significativamente alla riduzione della povertà. Non sorprende che le proiezioni disponibili oggi in relazione al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio indichino come sia proprio l'Africa il continente dove minori sono i progressi in termini di riduzione della povertà.

Proprio alla luce delle considerazioni esposte sopra, e a seguito delle indicazioni emerse nel vertice G7 del 2005 a Gleneagles, nel corso del 2006 è stata ufficialmente lanciata la *Multilateral Debt Relief Initiative* (Mdri), che si ripromette di liberare ulteriori risorse a favore dei paesi Hipc africani che hanno già raggiunto il *completion point* per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio. È prevista, in sostanza, parallelamente all'impegno volontario di molti paesi creditori di portare al 100% l'ammontare di debito bilaterale da cancellare, la cancellazione totale dei debiti contratti entro il 2004 nei confronti del Fmi e del Fondo africano di sviluppo, ed entro il 2003 nei confronti della Banca mondiale.

All'inizio del 2009, 35 paesi (di cui 29 africani) hanno raggiunto il *decision point* dell'Iniziativa Hipc e solo 24 (di cui 20 africani) il *completion point* e, conseguentemente, i benefici della Mdri, rispetto ai 40/41 previsti nel 1996 come beneficiari dell'Iniziativa.

Parallelamente al lavoro sul fronte delle misure di riduzione del debito estero dei paesi africani, negli ultimi anni il G8 ha anche affrontato il tema degli strumenti finanziari innovativi per lo sviluppo.

Un tema che ha acquisito particolare rilevanza è quello delle rimesse. A partire dalla Conferenza di Monterrey per il Finanziamento dello sviluppo (2002), la comunità internazionale ha preso atto del fatto che, nonostante l'impegno dei paesi donatori di aumentare i flussi di aiuto internazionale, nei prossimi dieci anni sarebbero occorse



molte più risorse per finanziare in modo adeguato il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio. È proprio in questo contesto che il tema della valorizzazione delle potenzialità delle rimesse in termini di sviluppo del paese d'origine ha acquisito una grande importanza. Né va dimenticato che, all'indomani dell'attacco alle torri gemelle di New York, l'11 settembre 2001, si è andata configurando una nuova agenda centrata sull'obiettivo della sicurezza e della lotta al terrorismo che, fra le altre misure, ha previsto maggiore vigilanza e controllo sui flussi finanziari internazionali, con particolare riferimento a quelli non sottoposti alle procedure di vigilanza interbancaria, considerati possibili fonti di finanziamento di attività illecite e di cellule terroristiche. Le preoccupazioni circa il riciclaggio del denaro sporco (*money laundering*) proveniente da traffici illeciti (droga, armi, prostituzione) e quelle relative al finanziamento del terrorismo internazionale (*money dirtying*) hanno portato la comunità internazionale, guidata dalle raccomandazioni dei capi di stato e governo del G8, a vegliare, disciplinare e controllare meglio il flusso delle rimesse, cercando di indirizzarle verso i canali formali (bancari, anzitutto) più facilmente oggetto di vigilanza.

Come recita il documento su "Development and Africa" del vertice G8 di Hokkaido del 2008, l'accento è posto sulla facilitazione del flusso di rimesse e – riprendendo quanto già concordato al vertice di Sea Island nel 2004 e poi ripreso alla conferenza di Berlino nel novembre del 2007 – su sette raccomandazioni di intervento adottate dal G8 per il miglioramento dei dati, l'impatto sullo sviluppo, i servizi per le rimesse, l'accesso ai prodotti finanziari, l'introduzione di canali innovativi e la creazione di un *working group* globale sulle rimesse, coordinato dalla Banca mondiale.

Si tratta di un'area di lavoro che è divenuta permanente all'interno del G8 e più in generale a livello internazionale, anche se, a causa della crisi finanziaria ed economica che ha investito tutte le economie, si prevede un inevitabile e significativo calo delle rimesse a livello mondiale nel 2009. Una conferma dell'importanza del tema viene dall'agenda 2009 del G8, in cui si prevede di discutere lo stato di avanzamento dell'agenda rimesse, a cui l'Italia ha dato un contributo diretto, partecipando al *working group* e promuovendo in quest'ambito il sito "rimesse trasparenti". Occorre aggiungere che l'impegno del G8 si è concentrato sinora essenzialmente sulle misure per ridurre i costi di trasferimento delle rimesse, aspetto certamente importante ma meno promettente a fini di sviluppo rispetto a un più ambizioso approccio integrato all'accesso ai prodotti finanziari e assicurativi, di cui le rimesse possono essere una leva di avvio e che chiama in causa direttamente l'approccio del partenariato pubblico-privato. In questo senso, i risultati conseguiti sin qui dal G8 sono necessariamente modesti perché limitato è stato l'approccio e perché sono mancate iniziative concrete di più vasto respiro all'interno dell'agenda Africa.

Sul versante degli strumenti innovativi, in cui si iscrive anche il tema delle rimesse, sono state realizzate due iniziative concrete che avevano ricevuto un sostegno iniziale in ambito G8, con l'eccezione di Germania e Giappone. Nel 2006 è diventata operativa l'*International Finance Facility for Immunisation* (Iff-Im), un meccanismo di raccolta anticipata di nuovi fondi, istituito come fondazione nel Regno Unito, a sostegno della GAVI Alliance (già *Global Alliance for Vaccines and Immunisation*), il partenariato per la salute globale che riunisce Unicef, Organizzazione mondiale della sanità, Fondazione Bill & Melinda Gates e rappresentanti dell'industria dei vaccini e che affida la gestione finanziaria alla Banca mondiale. Promosso col sostegno finanziario di

Regno Unito e – in ordine decrescente – Italia (con un impegno pluriennale complessivo di 504 milioni di euro), Francia, Spagna, Svezia, Norvegia e Sudafrica, l'Iff-Im anticipa i contributi futuri (complessivamente 5,3 miliardi di dollari) che i governi dei paesi aderenti si sono impegnati a versare in venti anni, tramite l'emissione di titoli sul mercato finanziario internazionale, garantiti dagli stessi governi sottoscrittori dell'iniziativa, rendendo immediatamente disponibili le risorse per acquistare vaccini e potenziare i servizi di vaccinazione. Pensata inizialmente come esperienza pilota da poter estendere ad altri ambiti di cooperazione allo sviluppo, al momento non è prevista alcuna estensione. Dal suo avvio, l'iniziativa ha mobilitato circa 1,6 miliardi di dollari a favore della Gavi Alliance.

Parallelamente, sempre sulla base di un impegno discusso in sede G8, nel 2007 l'Italia (con un impegno pluriennale complessivo di 433 milioni di euro), il Regno Unito, il Canada e la Russia, insieme alla Norvegia e alla Fondazione Bill & Melinda Gates, si sono impegnati con 1,5 miliardi di dollari a lanciare il primo *Advance Market Commitment* (Amc) per contribuire ad accelerare lo sviluppo e la disponibilità di un nuovo vaccino per combattere il pneumococco, una delle cause principali della polmonite e della meningite. L'incentivo alla ricerca e sviluppo dei vaccini consiste nell'impegno finanziario da parte dei governi sottoscrittori a pagare l'acquisto futuro di un vaccino oggi non disponibile, soltanto se in grado di rispondere a standard di efficacia e sicurezza stabiliti in anticipo, a un prezzo ragionevole e se i paesi poveri li richiederanno. Dopo un periodo di sviluppo di 7-10 anni, si prevede di esaurire il finanziamento per l'Amc. Gavi, Banca mondiale e un Comitato di valutazione indipendente (*Independent Assessment Committee*, Iac) sono incaricati di stabilire le caratteristiche specifiche del vaccino (efficacia, impatto sui sistemi sanitari dei paesi beneficiari), l'entità del mercato per l'Amc e il suo prezzo per ogni dose. Nonostante siano stati sollevati dubbi sulla corretta definizione dei prezzi e sulla scarsa corresponsabilità delle case farmaceutiche, non c'è dubbio che è proprio sul tema delle misure di riduzione del debito estero e degli strumenti innovativi di finanza per lo sviluppo come questi che si siano registrati i maggiori successi, al pari del Fondo Globale, all'interno dell'agenda G8 per l'Africa.

L'Iff-Im e l'Amc sono, in effetti, fra le pochissime attuazioni concrete dell'impegno internazionale sottoscritto a Monterrey nel 2002 per sviluppare nuovi meccanismi, oltre a essere le prime iniziative che applicano il principio del partenariato pubblico-privato e quello dell'addizionalità delle risorse rispetto agli aiuti internazionali. Inoltre, per il carattere pluriennale degli impegni, offrono anche una soluzione al problema della programmabilità delle risorse. La cui esiguità, così come la natura esplorativa di esperienze pilota, non altera il giudizio positivo sulla traduzione degli impegni presi in iniziative concrete, malgrado l'inadeguatezza degli stessi impegni rispetto alle sfide reali dell'Africa, su cui torneremo più avanti.

### **3.3 Commercio, good governance, investimenti, pace e stabilità**

Sul tema del debito estero molto resta da fare, ma qualcosa è stato concretamente fatto grazie all'azione del G8. Sul fronte del commercio internazionale, invece, non è stato raggiunto alcun risultato significativo. Nel 2005, la campagna *Make Poverty History* si era prefissa tra i suoi obiettivi la fine dei sussidi alle esportazioni nei paesi

ricchi, l'adozione di normative e accordi per disciplinare il comportamento delle imprese transnazionali in funzione degli interessi delle popolazioni e dell'ambiente nei paesi poveri e la fine dell'imposizione di politiche neoliberiste ai paesi africani. Tuttavia, non solo obiettivi tanto ambiziosi e centrali per il reale processo di sviluppo dell'Africa non sono stati raggiunti, ma lo slancio della Campagna si è di fatto poi concentrato tutto sull'obiettivo dei maggiori aiuti internazionali, e gli impegni del G8 in materia di commercio sono sempre rimasti al livello di generiche dichiarazioni di principio.

Il contributo più importante per lo sviluppo dell'Africa sta, invece, proprio nel riconoscere il peso decisivo che hanno i rapporti di forza in campo nelle relazioni economico-politiche internazionali e nel cercare di orientarli a favore dell'Africa. In termini di risorse finanziarie, il commercio internazionale è di gran lungo la prima voce per le entrate del continente, molto maggiore della somma delle risorse mobilitate da aiuti, debito, investimenti e rimesse. Al commercio internazionale bisognerebbe perciò dare la maggiore importanza, nel quadro di una efficace agenda G8 per l'Africa, in termini di concessioni unilaterali, nell'ambito dei negoziati multilaterali dell'Omc e in quello degli accordi bilaterali o regionali. Ma come dimostra il caso degli Accordi di partenariato economico (*Economic Partnership Agreement, Epa*) negoziati tra l'Ue e i paesi di Africa, Caraibi e Pacifico, non è questo ciò che si verifica, di fronte a una costante pressione politica esercitata nei confronti dei paesi africani perché adottino gli Epa in quanto tali.

Le economie ricche del G8 (e dell'Ue) continuano a spendere circa 350 miliardi di dollari all'anno in sussidi per l'agricoltura, continuano a proteggere il settore tessile e dell'abbigliamento e i produttori nazionali di cotone, contribuendo a spiazzare la capacità produttiva e di esportazione dell'Africa, già in difficoltà per la concorrenza di altri Pvs.

Invece di cercare i mezzi per regolamentare i flussi commerciali e controllare le transazioni di capitali, di fatto i governi dei paesi del G8 hanno appoggiato un processo di maggiore deregolamentazione del commercio africano, dei servizi e dei beni, degli investimenti e della proprietà intellettuale. Il risultato è stato un rafforzamento delle imprese transnazionali che controllano, secondo l'Ocse, oltre il 25% del commercio mondiale a titolo di commercio interno alle imprese: le 15 principali imprese hanno un fatturato superiore al reddito di tutti i Pvs. La ricchezza si estende e la povertà e la disuguaglianza aumentano, soprattutto in Africa. L'Omc ha, nei fatti, istituzionalizzato il modello di libero mercato e deregolamentazione, che ha minato il diritto dei popoli africani a determinare le proprie forme di sviluppo, perché in realtà solo la minima parte del commercio mondiale corrisponde ai principi del libero commercio; mentre proprio l'Africa, la regione più vulnerabile al mondo e con meno potere negoziale, è tenuta ad adottare pienamente e concretamente quei principi.

Paradossalmente, poi, un elemento chiave del "credo" neoliberista e, invariabilmente, componente centrale delle indicazioni ortodosse di politica economica per lo sviluppo, è la riduzione di tariffe e barriere non tariffarie: ma proprio su questo fronte i governi del G8 non sono andati al di là di pronunciamenti retorici.

Anche il sostegno alle iniziative volontarie di responsabilizzazione e maggiore trasparenza di governi e imprese che operano in settori strategici e sensibili come quello delle industrie estrattive (l'iniziativa Eiti) o nella lotta alla corruzione e nella

promozione della buona gestione degli affari pubblici, riflette la medesima impostazione.

La centralità delle iniziative sul piano del commercio internazionale si riflette anche nei possibili effetti che avrebbero su un'altra priorità dell'agenda G8 per l'Africa, la pace e la stabilità.

A questo riguardo, l'agenda del G8 si è impegnata negli ultimi anni a sostegno delle organizzazioni regionali e dell'Unione africana. Più in particolare, in occasione del summit del 2002 a Kananaskis, particolare attenzione è stata data alla proposta Nepad (*New Partnership for Africa's Development*) come possibile soluzione alla crisi strutturale di sviluppo dell'Africa sub-sahariana. La Nepad, secondo una interpretazione critica, sarebbe stata creata in gran parte proprio per andare incontro alle esigenze del G8 e, nonostante il "marchio" africano, è stata giudicata da alcuni osservatori una dimostrazione di come le aspettative dei paesi ricchi formino le politiche dei governi dei paesi poveri. La Nepad è stata, comunque, un'importante occasione per tessere rapporti più stretti con l'Unione africana e con le organizzazioni regionali, interlocutori primari per gli impegni in termini di sostegno ai processi di pacificazione in Africa. In questo ambito, l'approccio del G8 è stato caratterizzato da una definizione ristretta e limitata alla sfera militare del tema della sicurezza, con impegni a dare più risorse finanziarie per l'addestramento, l'appoggio logistico e tecnico alle forze africane d'interposizione e pace, per le missioni africane di pace nel continente. Un approccio che appare minimalista e anche generico e senza tempistica precisa degli impegni.

I conflitti restano una tragedia enorme per l'Africa: il 38% dei conflitti armati nel mondo sono combattuti nel continente e si stima che costino 18 miliardi di dollari all'anno. Un'iniziativa diretta e utile da parte dei G8 sarebbe, in questo caso, quella di impedire il traffico illegale e legale di armi, che ha reso l'Africa il principale mercato d'importazione delle armi leggere al mondo. La retorica europea parla di "tutto fuorché le armi" (iniziativa *Everything But Arms*, Eba) per indicare il libero accesso delle produzioni dei paesi poveri sul mercato europeo, fatta eccezione per le armi; in realtà, tuttavia, il libero accesso è impedito da stringenti condizioni (a cominciare dalle regole di origine applicate), mentre Francia, Regno Unito, Germania e Italia, dopo Stati Uniti e Russia (tutti paesi del G8) e Cina sono i principali esportatori di armi al mondo.

Manca, insomma, un approccio più ambizioso al tema da parte del G8, capace di cogliere il legame tra commercio e conflitti: il crollo dei prezzi internazionali di caffè e cacao, a titolo d'esempio, ha avuto conseguenze devastanti sulla stabilità politica e la pace in Rwanda e Costa d'Avorio. Il commercio del petrolio e i diamanti sono al centro di conflitti che insanguinano l'Africa, e non a caso sono definiti beni fonte di guerra (*conflict goods*).

Il problema cruciale dei conflitti e della loro lunga durata in Africa risiede in un processo di crescente accumulazione, anno dopo anno, di conflitti, guerre civili, violenza. In media, in Africa sono scoppiati due conflitti all'anno negli ultimi venti anni, ma la comunità internazionale non è stata in grado di far cessare le ostilità in più di un caso l'anno, consentendo questa spirale di accumulazione dei conflitti. Lo scarso successo delle iniziative di pacificazione (si pensi a Somalia e Sudan) aumenta la fragilità dei governi e dei sistemi di amministrazione pubblica in Africa, impedendo il consolidarsi

del processo di *state building*, che le note ragioni storiche hanno ritardato e distorto. Movimenti secessionisti, scontri tra signori della guerra e fazioni e clan trovano humus per attecchire in stati di cui si parla sempre più come fragili, deboli, falliti, oltre che sottosviluppati, cercando di minimizzare le dirette responsabilità della *governance* globale. Un'attenzione alle motivazioni economiche delle guerre – più che a quelle ideologiche, storico-culturali o etnico-religiose – dovrebbe aiutare a capire perché è difficile che cessino le ostilità in un perverso circolo vizioso di discriminazione politica ed esclusione economica (*grievance*), violenza (*greed*) e interessi criminali, con fenomeni evidenti di politicizzazione delle differenze etniche (come in Costa d'Avorio e, prima, in Burundi e Rwanda).

Le istituzioni deboli creano maggiori opportunità di conflitto, per cui il sostegno alle iniziative di pace regionali africane è importante: l'*Economic Community of West African States Monitoring Group* (Ecomog) in Liberia (1990), Sierra Leone (1998), Costa d'Avorio (2003), o l'*Inter-Governmental Authority on Development* (Igad) in Somalia (dal 2003). Ma non basta: oltre al necessario sostegno alle iniziative africane, occorrerebbe che i governi del G8 spendessero il proprio peso politico ed economico per rompere i circuiti commerciali e finanziari legali e illegali che alimentano le guerre e favorissero lo sviluppo economico e commerciale dei paesi, condizione essenziale perché i processi di pace trovino una duratura soluzione. Ma di questi elementi strategici non c'è traccia nell'agenda degli impegni G8 per l'Africa.

Valutando i risultati sul fronte del commercio internazionale e della pace si possono già fare diverse considerazioni sull'adeguatezza degli impegni rispetto alla reale natura delle sfide per l'Africa. Considerazioni che si svilupperanno nel paragrafo seguente e conclusivo.

#### **4. L'adeguatezza degli impegni rispetto alle sfide dell'Africa**

In base alla ricostruzione puntuale fatta dal G8 Research Group canadese nel corso degli anni, si può tracciare uno schematico bilancio riassuntivo dei risultati ottenuti rispetto agli impegni assunti, il che offre elementi per valutare la rilevanza di tali impegni rispetto alle sfide reali dell'Africa. Alcune promesse, di particolare interesse per molti paesi africani, sono state mantenute:

- 1) sono state erogate nuove risorse per l'Iniziativa di riduzione del debito estero (Hipc dal 1996 e Hipc rafforzata dal 1999 e Mdri dal 2005), anche se questa è stata coronata da un successo solo parziale e caratterizzata da un'applicazione lentissima.
- 2) Il processo di predisposizione e implementazione dei documenti nazionali di strategia di riduzione della povertà (i cosiddetti *Poverty Reduction Strategy Papers*, o Prsp) si è consolidato dal 1999, coordinato da Bm e Fmi, e imposto di fatto come linea di orientamento della politica di aiuti internazionali, malgrado esso sia oggetto di critiche perché mantiene numerosi principi dei programmi di aggiustamento strutturale, che nel tempo si sono dimostrati inefficaci.

- 3) I paesi poveri, proprio a seguito dell'alleggerimento del debito e per le condizionalità connesse, hanno destinato maggiori risorse alla spesa pubblica in campo sociale.
- 4) Il Fondo Globale è stato promosso, istituito e avviato grazie all'impegno del G8 e all'iniziale finanziamento di 1,3 miliardi di dollari.
- 5) La biotecnologia in agricoltura, cui faceva riferimento il vertice di Venezia, per accrescere le rese produttive delle coltivazioni è ormai una realtà, per quanto l'uso dei prodotti agricoli geneticamente modificati sia molto contestato.
- 6) Si è ricapitalizzata l'Ida (l'agenzia del gruppo Banca mondiale che concede crediti particolarmente agevolati ai paesi più poveri) in misura consistente negli ultimi anni.
- 7) È cresciuta la quota di risorse Ida destinate a doni, nonostante il livello non sia stato quello promesso dal G8.
- 8) I paesi poveri dell'Africa hanno ricevuto quote maggiori degli aiuti internazionali e un volume maggiore in valore assoluto, per quanto molto al di sotto delle promesse.
- 9) Nuovi meccanismi di finanza per lo sviluppo sono stati predisposti e resi operativi.
- 10) Un nuovo round negoziale sul commercio internazionale è stato lanciato nel 2001, con una particolare attenzione agli effetti sullo sviluppo dei paesi poveri, per quanto il suo perfezionamento si sia poi bloccato e i paesi G8 abbiano molte responsabilità in materia.

Molte promesse, però, sono state disattese:

- 1) La retorica degli Obiettivi di sviluppo del Millennio viene costantemente riproposta, ma la permanente mancata attuazione delle promesse in termini di quantità delle risorse finanziarie per gli aiuti è una palese dimostrazione del mancato rispetto degli impegni presi dai governi del G8.
- 2) I tassi di mortalità per Aids, tubercolosi e malaria molto probabilmente non scenderanno ai livelli previsti e l'insufficiente finanziamento del Fondo Globale è certamente dimostrazione di un insufficiente impegno; in più quest'ultimo, essendo un Fondo speciale, tende a non sfruttare pienamente le sinergie con il sistema delle Nazioni Unite.
- 3) Manca un sostegno efficace al rafforzamento dei sistemi sanitari nazionali: gli aiuti del G7 alla salute sono addirittura più bassi rispetto a dieci anni fa.
- 4) L'istruzione primaria universale e l'uguaglianza di genere nel quadro degli Obiettivi di sviluppo del Millennio in campo educativo non saranno raggiunti e i governi del G7 sono responsabili per le scarse risorse destinate all'istruzione (meno del 10% di quanto richiesto). È mancato il sostegno G7 agli sforzi dell'Unesco in materia: non solo gli Stati Uniti hanno sospeso i finanziamenti, ma anche gli altri governi del G7 hanno diminuito le risorse.
- 5) Le banche multilaterali non hanno incrementato il sostegno alla fornitura di beni pubblici globali e nemmeno a salute, istruzione e acqua.

- 6) I paesi del G8, di fatto, si oppongono alle posizioni dei paesi poveri nel negoziato commerciale del Doha Round, che potrebbe essere lo strumento più efficace per l'agenda Africa del G8.
- 7) Manca un convinto sostegno alla flessibilità negli accordi Trips e alla concreta agevolazione dell'accesso ai farmaci salvavita nei paesi poveri. Gli Stati Uniti hanno addirittura rifiutato la via di possibili compromessi in seno al Trips Council dell'Omc.
- 8) Le distorsioni legate ai sussidi agricoli e alle politiche protezioniste di Europa, Giappone e Stati Uniti danneggiano enormemente l'Africa e, nel caso statunitense, sono addirittura aumentate negli ultimi anni, nonostante l'impegno in sede di negoziati a ridurle. L'accesso esente da dazi e da quote non è ancora pienamente garantito dai paesi G8.
- 9) Gli obiettivi internazionali in materia di alimentazione non saranno realisticamente raggiunti nei tempi previsti, e indubbiamente parte della responsabilità va allo scarso impegno dei paesi del G8 in materia di aiuti all'agricoltura, allo sviluppo rurale, al miglioramento della politica di aiuti alimentari e, soprattutto, alle distorsioni legate alle politiche commerciali.
- 10) L'assistenza bilaterale ai paesi poveri per una maggiore e più efficace partecipazione ai negoziati di Doha si è concretizzata in forma solo sporadica e da parte di pochi paesi G8.

L'indicazione che si può trarre, scorrendo la lista dei parziali successi conseguiti e soprattutto dei mancati risultati, è che si tratta, in ogni caso, di impegni molto ridotti rispetto alla natura dei problemi che affrontano e al peso delle economie dei paesi del G8 a livello mondiale. C'è poi un'altra correlata considerazione da fare: va valutato se tali impegni, oltre a essere modesti rispetto alla natura dei problemi, non riflettano un'impostazione sostanzialmente errata di fronte alla gravità dei problemi stessi. La crisi economica e finanziaria in atto su scala globale rimette in discussione l'ortodossia che, sul piano delle teorie e politiche economiche internazionali, i governi del G8 hanno integralmente sposato nell'approccio ai temi della *governance* globale e dell'agenda Africa.

Da un lato, in termini generali, alcune espressioni della società civile criticano l'azione del G8 per il solo fatto che si arroga il diritto di prendere iniziative per conto della comunità internazionale, il cui successo dipende quindi dall'adozione delle stesse misure da parte di altri paesi, il che crea allo stesso tempo un alibi per il mancato raggiungimento dei risultati attesi, rispetto invece a impegni più circoscritti ma sotto il pieno controllo dei paesi del G8.

Dall'altro lato, però, accantonando il tema della cosiddetta legittimità del G8, anche laddove le iniziative puntuali da esso promosse hanno tradotto nella pratica gli impegni assunti in occasione dei vari vertici, l'insufficienza delle risorse finanziarie e un orientamento di politica economica rigidamente neoliberalista hanno finito per produrre risultati sia parziali che contraddittori.

In sostanza, il G8 avrebbe potuto fare meno a livello di strategie internazionali d'azione, ma al contempo fare molto più sul piano delle proprie politiche, attuando

modifiche di assetti e interessi interni e dando prova di maggiore coraggio politico di fronte a lobby ed elettori. In particolare, le politiche commerciali, di investimenti all'estero, di indebitamento, migratorie, ambientali, di sicurezza militare e degli aiuti, di promozione della pace, di ricerca e sviluppo per la salute sono gli ambiti specifici di intervento su cui misurare i risultati degli impegni diretti dei paesi G8 per l'Africa.

Sulla questione della legittimità, ci pare che nel caso dell'agenda africana non sia da trascurare il cosiddetto "paradosso del G8": nonostante le molte dimostrazioni della sua inefficacia rispetto a tutti i temi dell'agenda, l'eventuale scomparsa del G8 creerebbe maggiori problemi al sistema delle relazioni internazionali, in particolare all'Africa, facendo perdere uno dei luoghi di concertazione e dialogo a livello internazionale, tra paesi decisivi per la *governance* della globalizzazione.

Sulla questione, invece, dell'adeguatezza e rilevanza dell'agenda africana, quando si affrontano ambiziosamente le questioni che ruotano intorno allo sviluppo e alla stabilità di un continente, non sono d'aiuto vaghezza e tentennamenti sugli impegni, modestia nello sforzo finanziario e nella volontà politica, tendenza all'accomodamento. Il risultato è chiaro in partenza: l'incapacità di affrontare le crisi strutturali, come quella legata agli aumenti dei prezzi alimentari, poi l'impennata dei prezzi petroliferi e, da ultimo, la crisi economica e finanziaria, che si va rapidamente trasformando in crisi occupazionale e che rischia di degenerare in crisi sociale e politica in Africa. Povertà, disuguaglianza e disoccupazione in aumento, peggioramento delle condizioni degli eco-sistemi sono il segno palese del fallimento delle politiche e della retorica della cooperazione internazionale – anzitutto del G8, sul piano delle responsabilità politiche – in Africa.

Il ruolo del commercio e della finanza internazionale nei processi di sviluppo economico e sociale è rilevante. Gli economisti classici e neoclassici hanno attribuito particolare importanza al commercio internazionale nei processi di sviluppo, considerandolo il motore della crescita, espressione che si ritrova anche in numerosi documenti finali dei vertici del G8. Secondo una scuola di pensiero diametralmente opposta, il commercio internazionale sarebbe responsabile dell'accresciuta disuguaglianza, che ha reso più ricchi i paesi ricchi e più poveri quelli poveri. Da questa considerazione prese le mosse quarantacinque anni fa la richiesta di un nuovo ordine economico internazionale, che trovò proprio in un paese del G8 – il Canada – un forte ascolto.

Il commercio e la finanza internazionale sono sempre stati oggetto di controversie, e mai più di oggi, nel mezzo di una crisi che mette sul banco degli imputati il ruolo cruciale del regime attuale del commercio internazionale e delle relazioni d'investimento estero, degli aiuti allo sviluppo, dei nuovi strumenti di finanziamento e dell'efficacia delle misure di riduzione del debito estero per promuovere sviluppo duraturo e pace in Africa.

Le decisioni prese al vertice di Londra del G20, il 2 aprile 2009, si sono focalizzate sul coordinamento delle misure di espansione fiscale anticiclica e sul finanziamento straordinario delle istituzioni finanziarie internazionali (Fmi e banche di sviluppo). Si è trattato di risposte politiche di immediato e breve periodo per contenere la crisi finanziaria, ristabilire la fiducia nel sistema e minimizzare l'impatto sull'economia reale. Tuttavia non è stata decisa alcuna misura di lungo periodo per riformare l'architettura finanziaria internazionale; si è ribadito il rifiuto del protezionismo (anche se 17 dei 20



paesi hanno incluso misure protezioniste nei propri pacchetti di stimolo finanziario) e l'impegno a portare a conclusione rapidamente il Round di Doha sul commercio (anche se sono i contrasti tra Ue e Stati Uniti e il peso crescente degli interessi dei paesi emergenti – Cina, Brasile, India, Argentina e gli altri membri del G20 – le cause principali delle difficoltà del negoziato, che lascia intravedere minimi benefici per i paesi poveri dell'Africa), come anche l'impegno a evitare che a pagare le più gravi e durature conseguenze negative della crisi siano paesi poveri non responsabili di essa.

La situazione africana desta oggi particolari preoccupazioni su almeno sei fronti:

- 1) il *credit crunch* internazionale penalizza sia la capacità dei paesi africani di accedere ai mercati finanziari internazionali, sia i programmi di investimento diretto estero dei partner;
- 2) il crollo improvviso della domanda (e la volatilità dei prezzi) a livello internazionale di *commodities* e petrolio hanno portato a un rapido peggioramento dei saldi delle partite correnti e della disponibilità di riserve valutarie, soprattutto nel caso dei paesi più poveri e vulnerabili;
- 3) c'è il rischio di una riduzione degli aiuti internazionali a causa dei tagli di bilancio dei paesi donatori e della necessità di sostenere le rispettive economie nazionali e i settori bancari;
- 4) si registra una riduzione dei flussi di rimesse dall'estero, a causa delle peggiori condizioni occupazionali nelle economie ad alto reddito che colpiscono soprattutto le fasce più deboli, a cominciare dagli immigrati;
- 5) c'è il rischio di un crescente protezionismo commerciale, praticato su base asimmetrica soprattutto dalle economie ad alto reddito che, associato a una riduzione delle entrate legate al turismo internazionale, porterà a un calo dei proventi da esportazione e quindi a una contrazione delle entrate fiscali in Africa, il che concorrerà - insieme all'accresciuto bisogno di spesa pubblica in campo sociale - a far peggiorare il saldo fiscale;
- 6) si registra un peggioramento della situazione in termini di sostenibilità del debito estero, in un quadro che vede l'esaurimento delle iniziative di riduzione, a seguito della concomitanza di calo dei proventi da esportazione, deprezzamento del cambio, aumento del disavanzo fiscale, difficoltà di accesso al credito internazionale (e a costi maggiorati) e nell'emissione di obbligazioni pubbliche.

Questi fronti particolarmente critici, a loro volta, possono far peggiorare il quadro politico e della stabilità regionale in Africa, creando condizioni per maggiore insicurezza e conflitti. La crisi economica, la riduzione degli investimenti privati e del consumo delle famiglie, i minori margini di manovra per la spesa pubblica, la conseguente disoccupazione, povertà e disuguaglianza possono prefigurare scenari negativi di una perdurante crisi economica, sociale e politica in Africa.

In questo contesto, la strategia del G8 per l'Africa si è dimostrata inadeguata ad affrontare la natura complessiva dei problemi. Gli stessi obiettivi di carattere operativo dell'agenda (tra l'altro, come si è visto, spesso disattesi o realizzati solo in parte) – l'incremento degli aiuti, la sperimentazione pilota di un paio di nuovi meccanismi finanziari di raccolta di fondi, l'iniziativa di riduzione del debito per affrontare un

problema che finanziariamente è di importo limitato (e in tredici anni soltanto la metà dei paesi previsti inizialmente ha completato la lunga procedura), il sostegno operativo alla capacità africana di gestire le crisi politiche e i processi di pacificazione, e gli appelli a siglare un accordo commerciale equo e storico – non sono in grado di contribuire significativamente allo sviluppo e la pace in Africa.

L'illusione che basti raddoppiare gli aiuti per dimezzare la povertà, come lasciano intendere vari proclami delle Nazioni Unite o le campagne delle organizzazioni non governative, ma anche i documenti del G8, è poco convincente. La rockstar Bob Geldof, in occasione dei concerti del Live 8, nell'estate del 2005, affermava che «qualcosa va fatto; qualunque cosa deve essere fatta, che funzioni o no». Ma neppure convince l'opposto pessimismo di chi aprioristicamente ritiene che gli aiuti non servano affatto o siano addirittura dannosi, in nome di tre argomenti ricorrenti: gli interventi sono necessariamente perversi nei risultati, futili rispetto ai problemi e dannosi per il complesso delle strategie d'intervento che andrebbero realizzate (*perversity, futility, jeopardy*).

Il tema degli aiuti o quello del debito estero dominano il dibattito dell'agenda G8 sull'Africa, come quello delle Nazioni Unite e delle organizzazioni non governative, e questo finisce con l'indebolire la pressione politica sui governi del G8 perché realizzino significativi cambiamenti anzitutto su altri, più importanti fronti, a cominciare da quello commerciale. Impegnarsi sugli aiuti internazionali dovrebbe essere certamente più facile politicamente e meno costoso finanziariamente, ma i paesi del G8 non riescono a onorare pienamente neanche quell'impegno. Non sorprende, perciò, che anche la Cina – che non fa parte del G8 né dell'Ocse ma che è presente in Africa in veste di donatore sin dagli anni Cinquanta – faccia esattamente lo stesso: nel novembre del 2006, in occasione del vertice con i leader africani, il presidente cinese Hu Jintao ha presentato un piano in otto punti che prevedeva di raddoppiare gli aiuti all'Africa entro il 2009, mantenendo una politica delle relazioni economiche estere fortemente legata agli interessi nazionali cinesi.

Sarebbe auspicabile che la presidenza italiana del G8 nel 2009 segnasse un momento di discontinuità rispetto a questo quadro ed evitasse che l'agenda si diluisca in un numero elevato di temi, tanto più in un momento in cui esiste una palese difficoltà, nel nostro paese, di mobilitare risorse pubbliche su obiettivi puntuali, concreti e misurabili. La somma delle attività che coinvolgono per un verso l'ufficio dello sherpa per il G8 e per l'altro l'ufficio del Rappresentante personale del presidente del Consiglio per l'Africa (cui compete, in particolare, l'*Africa Partnership Forum*) e, infine, il Ministero degli Esteri (il ministro e il suo gabinetto, che si avvalgono del supporto della Direzione Generale per l'Africa Sub-sahariana e di quella per la Cooperazione allo Sviluppo), fa dell'agenda per l'Africa e la lotta alla povertà una delle priorità del G8 2009. In particolare, il Rappresentante personale del presidente del Consiglio per l'Africa ha identificato, sulla base di consultazioni con i partner africani oltre che coi colleghi del G8, quattro punti programmatici dell'azione per il vertice del 2009:

- 1) mitigazione dell'impatto della crisi finanziaria sulle economie reali africane;
- 2) lotta ai cambiamenti climatici con particolare attenzione alla salvaguardia delle foreste e della biodiversità del Bacino del Congo;

- 3) consolidamento della pace e della sicurezza in Africa con particolare attenzione alla pirateria nel Corno d'Africa e al traffico di droga, armi, pesca illegale e capitali illeciti nell'Africa Occidentale;
- 4) sviluppo dell'*e-government* attraverso il rafforzamento dei sistemi amministrativi e dei processi politici, con attenzione ai sistemi di censimento e registrazione della popolazione.

Inoltre – anche senza considerare i vari richiami all'Africa direttamente o indirettamente contenuti nei lavori degli incontri ministeriali tematici del G8 (a cominciare da quello dei ministri dell'Ambiente o dell'Agricoltura) che precedono il vertice – il Ministero degli Esteri, nell'ambito dei lavori preparatori della ministeriale sullo sviluppo del giugno 2009 ha sviluppato altri temi prioritari per l'agenda Africa. Si tratta di temi da tradurre in termini operativi con il ricorso sia al partenariato e coinvolgimento diretto dell'Africa e della sua leadership – a cominciare dall'Unione africana e dalle organizzazioni regionali – per promuovere la pace e lo sviluppo, sia al cosiddetto approccio *whole of country* allo sviluppo, basato non solo sugli aiuti, ma anche sulle nuove forme di partenariato tra pubblico e privato e sugli strumenti innovativi di finanziamento e di coinvolgimento di tutte le componenti di una nazione.

In particolare, si tratta di:

- 1) un'alleanza tra il G8 e l'Africa per affrontare le questioni relative alla disponibilità e all'accesso all'acqua e alle risorse idriche;
- 2) un rinnovato impegno nella lotta alle malattie, con il rilancio del fondo per le pandemie;
- 3) il rafforzamento dell'iniziativa *Education for All-Fast Track Initiative* (Efa-Fti), cercando di dare una maggiore enfasi al tema dell'istruzione di buona qualità e di quella femminile, e dell'accesso all'educazione nelle aree di conflitto e post-conflitto;
- 4) la proposta di un patto con l'Africa in relazione al nesso tra cambiamenti climatici e mobilità umana nel continente, a partire da un dialogo tra le comunità scientifiche avviato in occasione della conferenza internazionale svoltasi a Roma nel mese di aprile 2009;
- 5) l'impegno per la sicurezza alimentare, con il rafforzamento del polo agroalimentare delle Nazioni Unite basato a Roma, destinato a diventare il centro di coordinamento della *Task Force* di Alto livello delle Nazioni Unite (Unhltf) per la sicurezza alimentare e che ospiterà il Partenariato Globale per la Sicurezza Agricola e Alimentare (Gpafs);
- 6) il sostegno a meccanismi finanziari di riduzione del rischio d'investimento in Africa, per contrastare gli effetti della crisi e favorire maggiori finanziamenti da parte di privati, rilanciando l'investimento nelle infrastrutture in seno all'*Infrastructure Consortium for Africa* (Ica), il partenariato tra i paesi del G8, l'Unione africana e la Banca africana di sviluppo avviato a Gleneagles nel 2005.

In sostanza, si tratta di un'agenda che, al di là di problemi di coordinamento e pieno raccordo tra i diversi uffici e ministeri coinvolti a vario titolo nelle attività del G8, resta

molto ampia, così come in buona misura sono state le agende G8 sull'Africa sin qui conosciute.

È proprio a partire da questo elemento fattuale che ci sembrano utili alcune considerazioni finali, che possono forse offrire spunti di ordine strategico.

Riesaminando l'approccio che ha contraddistinto i vari vertici sino ad oggi, si osserva che in qualche modo con l'agenda per l'Africa si è andato configurando un ruolo del G8 abbastanza preciso, ma tutt'altro che scontato. Il G8 si comporta, cioè, quasi come un'organizzazione di cooperazione internazionale che, sulla base di impegni presi nei vertici precedenti o in ambito multilaterale, si prefigge di formulare alcuni impegni specifici e iniziative operative particolari e innovative, da lanciare in occasione del vertice annuale dei capi di stato e di governo. Si tratta di un ruolo che hanno contribuito a configurare le aspettative e le richieste di parte del mondo non governativo impegnato sui temi dello sviluppo e della *governance* internazionale; un mondo che si è espresso criticamente ogni volta che i documenti finali dei vertici del G8 sono stati ricchi di richiami agli impegni presi nei vertici precedenti, ma non hanno formulato misure concrete e target particolari da raggiungere per aumentare la quantità e la qualità degli aiuti internazionali. Con il venire meno del carattere snello e informale delle riunioni del G8 – che oggi sono, a tutti gli effetti, frutto di un lungo e articolato processo di negoziazione e coinvolgimento dei vari ministeri – un tale ruolo del G8 rischia di condurre a una sorta di duplicazione del lavoro che in altre sedi (siano esse il Consiglio di Sicurezza o l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, le varie organizzazioni del sistema Onu, il coordinamento in sede Ocse, i negoziati in seno all'Omc, le riunioni delle istituzioni finanziarie internazionali) i governi dei paesi membri del G8 già svolgono. Infatti, guardando agli impegni specifici assunti dal G8 nel corso degli ultimi anni per l'agenda africana, si tratta molto spesso di impegni che ratificano e rinnovano quanto già sottoscritto a livello internazionale (per quanto riguarda, ad esempio, gli Obiettivi di sviluppo del Millennio o il tema cruciale del nesso tra commercio internazionale e sviluppo nel negoziato di Doha presso l'Omc), introducendo iniziative puntuali aggiuntive, come quelle basate sul partenariato pubblico e privato. Molto più raramente si è trattato di impegni che, qualificando il G8 come uno spazio politico prenegoziale di decisioni da adottare poi in sede di organismi multilaterali, hanno preparato il lancio di iniziative concrete a livello internazionale (come nel caso, dell'Iniziativa Hipc, non a caso l'esperienza di maggiore successo collegata al G8).

L'eventuale valore aggiunto di un forum informale come il G8 dovrebbe dipendere proprio dalla sua natura specifica di incontro essenzialmente politico di leader che hanno idee e interessi comuni nella gestione della *governance* delle tematiche globali e che pongono le basi – con l'assunzione piena e diretta del proprio carico di responsabilità – per una migliore gestione nell'immediato futuro della *governance* internazionale. In questa prospettiva è invece discutibile la centralità che hanno finito con l'assumere iniziative puntuali e misure concrete, spesso configurabili come azioni di cooperazione allo sviluppo, nelle aree di intervento ormai consolidatesi come prioritarie nell'agenda G8 per l'Africa; iniziative e misure, oltretutto, che sono poi state disattese alla verifica dei risultati finali. In altri termini, il fatto che i governi del G8 si siano impegnati nel 2005 a Gleneagles a raddoppiare gli aiuti all'Africa entro il 2010 rispetto al 2004, è stato giudicato positivamente dagli operatori della cooperazione allo

sviluppo, che ne hanno poi criticato il mancato rispetto; ma in realtà si trattava di un impegno ridondante rispetto a quelli già assunti in altre sedi, come l'impegno a Monterrey nel 2002 e quello – per quanto riguarda l'Italia – concordato in sede Ue nello stesso anno. Parimenti, è paradossale che l'impegno a sbloccare la situazione di stallo dei negoziati del Doha Round sia ripetutamente comparso nell'agenda del G8 degli ultimi anni senza che vi sia stato alcun significativo passo avanti, a dispetto del fatto che il potere negoziale del G8 all'interno dell'Omc e la sua responsabilità politica per quello stallo avrebbero potuto rendere decisivo tale impegno.

Inevitabilmente, è forse scontato dirlo, un'agenda sull'Africa non potrebbe mai essere semplice. Ci sono enormi differenze all'interno del continente, il che è in sé già un dato che condiziona l'efficacia di impegni politici e di conseguenti iniziative verso di esso: basti pensare al fatto che, in termini di tassi medi di crescita economica nel periodo 1997-2006, si registrano le situazioni più disparate: da paesi che hanno un +8% ad altri all'opposto che hanno un -8%. Né si tratta, ovviamente, di abbandonare il terreno degli impegni in materia di aiuti pubblici allo sviluppo. Si tratta, piuttosto, di accentuare il carattere politico degli impegni, anziché quello operativo. Da questo punto di vista, è molto interessante il formato che il G8 sta acquisendo, anche grazie all'impegno attivo dell'Italia, con l'allargamento agli *Outreach countries* ai fini di un coinvolgimento strutturato e stabile dei paesi emergenti nell'esercizio di governo della globalizzazione: il G8+5 (più l'Egitto, in occasione del G8 del 2009) e il dialogo permanente con l'Unione africana e le organizzazioni regionali.

Prendendo, ad esempio, uno dei punti emersi nei lavori preparatori della ministeriale sullo sviluppo, il tema del nesso tra cambiamenti climatici e mobilità umana in Africa, è evidente lo spazio d'azione politica specifica per il G8. Non si tratta, cioè, di "intromettersi" sul terreno operativo della cooperazione allo sviluppo "tradizionale", ma di mostrare – in forma complementare – la novità politica e orientare l'azione futura della cooperazione internazionale.

Infatti:

- I due temi dello sviluppo dell'Africa e del cambiamento climatico hanno acquistato, in modo sin qui separato, centralità nell'agenda internazionale e in quella del G8. Un segnale politico importante verrebbe dal proporre un momento di sintesi e piena convergenza: dare priorità allo sviluppo dell'Africa deve significare collocare gli interessi delle popolazioni dei paesi poveri al centro delle grandi e prioritarie sfide per l'intera umanità, a cominciare dalla questione dei cambiamenti globali degli ecosistemi, al contempo proiettando la politica di cooperazione allo sviluppo sulle nuove sfide mondiali.
- Il processo di sviluppo deve essere sempre più qualificato su una dimensione locale ancorata al territorio, in cui costruire un partenariato tra i diversi soggetti includendo temi come l'allargamento della cooperazione a un sistema-paese complessivo, pubblico-privato, in una logica che combini l'asse povertà e disuguaglianza da un lato (il tema della coesione sociale ed economica) e quello della sostenibilità e vulnerabilità dall'altro (il tema della coesione territoriale e della centralità dell'ecosistema). È un modo per riqualificare la *mission* della cooperazione allo sviluppo in chiave post-Obiettivi di sviluppo del Millennio.

- La mobilità socio-economica e quella fisica delle migrazioni a livello transfrontaliero e regionale in Africa sono diventate fattori importanti, in una continua interazione tra livello locale sub-nazionale e livello transfrontaliero e regionale degli interventi. Inoltre, il continente ospita già oggi il numero più alto di rifugiati al mondo e presenta combinazioni di migrazioni tradizionali con tipologie di flussi più recenti, di tipo economico, politico e ambientale, a carattere transitorio o permanente. La cooperazione allo sviluppo non ha sinora affrontato il tema della mobilità umana, secondo una tradizionale settorializzazione delle competenze, mentre il G8, con la sua ambizione di focalizzarsi sulla gestione della *governance* delle tematiche globali, è lo spazio ideale per affrontare in chiave trasversale sfide globali non riconducibili agli ambiti specifici delle politiche tradizionali.
- La natura regionale dei fenomeni migratori e ambientali è la più idonea per sollecitare un patto tra G8, i paesi emersi come nuovi protagonisti dell'economia e della politica internazionale (*Outreach Countries*) e quelli delle regioni più vulnerabili, con minore capacità di resilienza, adattamento e mitigazione rispetto ai cambiamenti (costruendo un rapporto con le organizzazioni regionali africane).

Sono questi importanti elementi che possono concorrere a indirizzare la politica verso un terreno di sperimentazioni pilota proprio in una triangolazione G8-*Outreach Countries*-Africa, a partire da un approccio regionale come principio ordinatore: i risultati della conferenza di dialogo scientifico italo-africano promossa dal Ministero degli Esteri e dal Centro Studi di Politica Internazionale nel 2009 sul tema (con la partecipazione di studiosi italiani e africani di migrazioni e di cambiamenti climatici), come quella su migrazioni e sviluppo nel 2006, gli studi del *Millennium Ecosystem Assessment*, dell'*Unep Geo Data Portal*, dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, gli studi dell'*Earth Institute*, hanno individuato nell'Africa occidentale e in quella orientale due regioni particolarmente vulnerabili, in relazione alle conseguenze future del nesso tra cambiamenti climatici, mobilità umana, dinamiche socio-economiche e conflitti. Consolidare il dialogo interdisciplinare delle comunità scientifiche su questa materia è un aspetto importante; l'azione del G8 potrebbe utilmente indirizzarsi ad orientare l'azione futura della cooperazione allo sviluppo, della ricerca, del partenariato sui cambiamenti climatici anche su queste aree d'intervento.

Di un approccio ambizioso, che si concentri anzitutto sulle nuove grandi sfide per contribuire a soluzioni in termini di sviluppo di lungo periodo e di pace duratura, c'è particolarmente bisogno oggi, dinanzi a una grave crisi economica e finanziaria dello sviluppo, che rischia di essere crisi politica e sociale in Africa e che, in ogni caso, chiede di ripensare radicalmente le strategie di relazioni internazionali e di sviluppo.

# **Disarmo e non proliferazione**

**di Paolo Cotta-Ramusino<sup>(\*)</sup>**

**Istituto per gli Studi di politica Internazionale (ISPI)**

---

<sup>(\*)</sup>Paolo Cotta-Ramusino è Associate Senior Research Fellow dell'ISPI, Segretario Generale di Pugwash e Professore Ordinario del Dipartimento di Fisica, Università degli Studi di Milano.

## 1. Il controllo delle armi nucleari fino a oggi

Sono passati quasi 65 anni da quando è stata messa a punto la prima bomba nucleare, ma in soli due casi è stata usata in guerra, ovvero Hiroshima e Nagasaki. In quest'arco temporale, durante il quale sono state costruite più di 130.000 bombe nucleari, abbiamo dunque evitato gli orrori di una guerra nucleare su vasta scala. Si tratta di una circostanza molto insolita nella storia dell'umanità: tante bombe costruite senza essere utilizzate. Perché è accaduto ciò? In primo luogo, le leadership politiche delle due superpotenze nucleari e degli stati nucleari minori si sono rivelate come *decision-maker* razionali, almeno per ciò che ha riguardato il controllo delle armi nucleari e la decisione di non impiegarle. In altre parole, la *deterrenza* ha funzionato. Tuttavia, va ricordato che la crisi dei missili di Cuba nel 1962 e altre crisi minori (come nel 1973) portarono i rischi di un confronto nucleare sull'orlo dell'abisso.

Il sistema di deterrenza nucleare, inoltre, ha funzionato in passato e funziona tuttora grazie alla capacità di ogni singola superpotenza nucleare di reagire prontamente nel caso in cui venisse informata di un attacco missilistico nucleare da parte del suo avversario. Il principio è che ciascuna superpotenza nucleare dovrebbe reagire contro il suo avversario prima che i suoi missili nucleari siano distrutti, quando sono ancora a terra (o nei loro silos). Con questo sistema, noto come *nuclear reaction alert* o *launch on warning*, abbiamo assistito a numerosi casi di falso attacco e dunque diversi casi in cui si è corso il rischio di una guerra nucleare accidentale. Tra i fattori che hanno quindi permesso all'umanità di evitare gli orrori di una guerra nucleare vi è la *fortuna*, sia nel non prendere la decisione sbagliata in momenti critici sia nel tenere sostanzialmente sotto controllo errori tecnici e malintesi.

Sappiamo che la possibilità che si verifichi una catastrofe dipende da un numero di eventi critici: più alto è il loro numero, maggiori sono le probabilità. Nel nostro caso, l'ipotesi di un conflitto nucleare dipende chiaramente dal numero di crisi che potrebbero eventualmente innescare una guerra nucleare e dal numero di errori tecnici del sistema di controllo nucleare. A loro volta, questi dipendono in maniera cruciale dal numero di arsenali nucleari esistenti, dal numero di bombe nucleari presenti in questi stessi e dal numero di persone che hanno accesso al "botone nucleare".

A evitare una catastrofe ha inoltre contribuito il fatto che, contrariamente alle aspettative dei primi anni dell'era nucleare, la maggior parte delle nazioni sono rimaste non-nucleari (in altre parole la *proliferazione* è stata contenuta).

## 2. Il regime di non proliferazione

Il documento fondamentale che ha favorito il contenimento della diffusione di armi nucleari è il Trattato di Non Proliferazione Nucleare del 1968 (*Non Proliferation Treaty - Npt*), generalmente considerato come la pietra angolare della stabilità nucleare. Il Npt distingue i firmatari del trattato tra stati nucleari (che hanno condotto test nucleari prima del 1967) e tutti gli altri stati che, per poter essere membri del Npt, vengono catalogati come stati non nucleari. Il trattato si costituisce sostanzialmente di tre sezioni:



- 1) il principio di non proliferazione: gli stati non nucleari si astengono dall'acquisire armi nucleari o dal ricercarne il controllo, mentre gli stati nucleari accettano di non trasferire armi nucleari o parti di esse ad altri. Inoltre, tutti i paesi firmatari del trattato dovrebbero astenersi dal trasferire materiali fissili (non salvaguardati) agli stati non nucleari;
- 2) il principio di disarmo: i paesi firmatari del trattato, e in particolare gli stati nucleari, si impegnano a negoziare in buona fede al fine di raggiungere in tempi brevi il disarmo nucleare e la cessazione della corsa agli armamenti nucleari;
- 3) il principio di accesso alla tecnologia nucleare a scopi pacifici: tutti i firmatari del trattato hanno il diritto di sviluppare ed essere assistiti nello sviluppo di energia nucleare per scopi civili.

La guerra fredda si è conclusa con uno sforzo significativo in direzione del disarmo nucleare. Tra la seconda metà degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, gli Stati Uniti e la Russia hanno drasticamente ridotto le dimensioni dei loro arsenali. Per un certo periodo dopo la fine della guerra fredda, inoltre, nessun stato non nucleare ha deciso di acquisire armi nucleari, lasciando così inalterata la composizione dei paesi che le posseggono, ovvero i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e – ufficiosamente – Israele. L'incidente di Chernobyl nel 1986 ha alimentato una visione negativa delle attività nucleari civili e per un certo periodo l'interesse verso questo tipo di energia è stato abbandonato in tutto il mondo, così come l'interesse per i problemi di proliferazione associati al *ciclo del combustibile nucleare* e alla diffusione di tecnologia per l'energia nucleare. Nel 1995 il Npt è stato prolungato a tempo indeterminato, alimentando ciò che sembrava essere una prospettiva di speranza riguardo alla non proliferazione nucleare e al disarmo.

### **3. La gestione del disarmo e della non proliferazione nell'ultimo ventennio**

A metà degli anni Novanta le condizioni relative alle tre sezioni del Npt hanno iniziato a subire una sostanziale trasformazione. Innanzitutto, Russia e Stati Uniti hanno sostanzialmente congelato i loro progetti di disarmo e l'ultimo trattato firmato ha lasciato dispiegate circa 1.700–2.200 armi strategiche per parte; un numero non specificato di armi nucleari tattiche; così come di armi non più dispiegate – tuttavia non smantellate. Inoltre, le altre potenze nucleari, Francia, Inghilterra e Cina, sono rimaste molto lontane dalla soglia di un completo disarmo nucleare. Il numero totale di armi nucleari in funzione è rimasto, ed è tuttora, di circa 25.000. Nel 1998, sono emerse due nuove potenze nucleari dichiarate (benché non ufficialmente dal punto di vista del Npt): India e Pakistan. E poco più tardi, per la prima volta, uno stato si è ritirato dal Npt e ha condotto un test nucleare (la Corea del Nord).

Inoltre, alcune iniziative di rilievo – come l'istituzione del Trattato per la Messa al Bando Totale degli Esperimenti Nucleari (*Comprehensive Test Ban Treaty* - CTBT), il quale proibisce i test e ostacola dunque lo sviluppo di nuovi tipi di armi nucleari – non hanno sostanzialmente prodotto effetti concreti, contribuendo così alla sensazione che l'era del disarmo nucleare fosse finita. Alcune altre importanti iniziative orientate al rilancio del disarmo nucleare sono state discusse e approvate alla Conferenza di Revisione del

Npt del 2000 (i cosiddetti *13 Practical Steps to Nuclear Diarmament*<sup>1</sup>), ma non sono state neppure menzionate nella Conferenza di Revisione del 2005, la quale si è conclusa senza un documento finale. In ultimo, in diverse parti del mondo è riemerso l'interesse per l'energia nucleare a scopi civili. I problemi relativi alla possibilità di un effettivo controllo volto a prevenirne l'uso per scopi militari nascosti sono diventati

---

<sup>1</sup> I 13 passi pratici per il Disarmo Nucleare si riferiscono a:

1. Firme e ratifiche senza ritardi, senza condizioni e in conformità ai processi costituzionali per raggiungere presto l'entrata in vigore del Trattato sul Bando Totale degli Test Nucleari.
2. Una moratoria sulle esplosioni dovute a test nucleari o qualsiasi altro tipo di esplosione nucleare in attesa dell'entrata in vigore del trattato.
3. Negoziati, all'interno della Conferenza sul Disarmo, per un trattato non discriminatorio, multilaterale, internazionalmente ed efficacemente controllabile, che metta al bando la produzione di materiale fissile per armi nucleari o altri dispositivi esplosivi nucleari in conformità alla dichiarazione del 1995 del Coordinatore Speciale e al mandato ivi contenuto, presi in considerazione sia gli obiettivi di disarmo nucleare che di non proliferazione. La Conferenza sul Disarmo è esortata ad accordarsi su un programma di lavoro che includa l'immediato inizio di negoziati su questo trattato con la prospettiva di una sua chiusura entro i cinque anni.
4. L'istituzione, all'interno della Conferenza sul Disarmo, di un appropriato organo sussidiario con un mandato per il disarmo nucleare. La Conferenza sul Disarmo è inoltre esortata ad accordarsi su un programma di lavoro il quale includa l'immediata istituzione di tale organo.
5. L'applicazione del principio di irreversibilità al disarmo nucleare e ad altre relative misure di controllo e di riduzione degli armamenti.
6. Un inequivocabile impegno da parte degli stati nucleari a realizzare il totale smantellamento dei loro arsenali nucleari verso il quale le "Parti" si sono impegnate in base all'articolo VI.
7. La subitanea entrata in vigore e la piena attuazione degli accordi Start II e la conclusione, il prima possibile, degli accordi Start III preservando e rafforzando al contempo il Trattato Anti Missili Balistici - (*ABM Treaty*) in quanto pietra angolare della stabilità strategica e base per ulteriori riduzioni di armi strategiche offensive in conformità con le sue previsioni.
8. La definizione e l'attuazione dell'Iniziativa Trilaterale tra Stati Uniti, Federazione russa e Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica.
9. Passi da parte di tutti gli stati nucleari che conducano al disarmo nucleare secondo modalità che promuovano la stabilità internazionale e in base al principio di una sicurezza duratura per tutti: ulteriori sforzi da parte degli stati nucleari affinché riducano unilateralmente i loro arsenali nucleari; incremento della trasparenza da parte degli stati nucleari in merito alle loro capacità nucleari e l'attuazione di accordi conformi all'articolo VI e, come misura volontaria di *confidence building*, il sostegno a ulteriori progressi in relazione al disarmo; ulteriore riduzione delle armi nucleari non strategiche basata su iniziative unilaterali come parte integrante del processo di riduzione degli armamenti nucleari e del disarmo; misure concrete e condivise per ridurre ulteriormente lo status operativo del complesso di armi nucleari; riduzione del ruolo delle armi nucleari nelle politiche di sicurezza al fine di minimizzare il rischio che queste armi vengano impiegate e di facilitare il processo volto alla loro totale eliminazione; impegno di tutti gli stati dotati di armamenti atomici nel processo volto alla totale eliminazione delle armi nucleari.
10. Un'intesa tra tutti gli stati nucleari per sottoporre appena possibile alla Aiea e ad altre verifiche internazionali rilevanti il materiale fissile indicato da ciascuno di essi come non più rilevante per scopi militari; accordi per mettere a disposizione questo materiale per scopi pacifici e per assicurare che rimanga permanentemente al di fuori dei programmi militari.
11. La riaffermazione che l'obiettivo ultimo degli sforzi degli stati nel processo di disarmo consiste nel disarmo generale e completo sotto un efficace controllo internazionale.
12. Rapporti regolari, nell'ambito del rafforzato processo di revisione del Trattato di Non Proliferazione, da parte di tutte le "Parti" in merito all'attuazione dell'articolo VI paragrafo 4 (c) della Sentenza sui "Principi ed Obiettivi per la Non Proliferazione Nucleare e il Disarmo" del 1995 e richiamando l'opinione consultiva della Corte Internazionale di Giustizia dell'8 luglio 1996.
13. Un ulteriore sviluppo delle capacità di verifica che saranno richieste per fornire assicurazioni sulla conformità agli accordi di disarmo nucleare per il conseguimento e il mantenimento di un mondo privo di armi nucleari.

sempre più rilevanti; l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (Aiea) con sede a Vienna ha elaborato restrizioni più rigide – il cosiddetto protocollo aggiuntivo<sup>2</sup> – da applicare nei confronti di stati che stanno sviluppando programmi nucleari civili. Queste maggiori restrizioni sono state accolte in modo diverso. Molti stati in una posizione critica (per esempio, dal punto di vista dei rischi di proliferazione) hanno rifiutato di firmare il protocollo aggiuntivo. Un paese in particolare, l'Iran, è stato sottoposto a un intenso scrutinio ed è stato accusato di sviluppare un ciclo del combustibile nucleare nazionale con lo scopo non dichiarato di perseguire la costruzione di armi nucleari.

Nell'articolo 6 del Npt si fa esplicito riferimento non solo al disarmo nucleare come obiettivo ultimo, ma anche alla promozione di negoziati che conducano a una pronta cessazione della corsa agli armamenti (tra potenze nucleari) quale obiettivo intermedio. Al contrario, negli ultimi due decenni sono emersi segnali preoccupanti in direzione dell'indebolimento del regime di controllo degli armamenti così come è stato finora inteso. La cessazione del Trattato Anti Missili Balistici (*Anti-Ballistic Missile Treaty-Abm*); la minaccia da parte russa di un ritiro dal Trattato sulle Forze Nucleari a Medio Raggio (*Intermediate Nuclear Forces-Inf*) in risposta sia alla proposta di nuovi dispiegamenti di sistemi antimissilistici in Europa sia all'aumento delle capacità militari in termini di missili a medio raggio in molti paesi asiatici; questi sono tutti fattori che compongono il quadro poco promettente in cui si trova il regime di controllo degli armamenti.

È dunque chiaro perché il Npt è stato progressivamente considerato come un trattato che versa in condizioni critiche.

Nessuno stato sostiene la proliferazione nucleare. Nessun governo, riferendosi a stati nucleari, sottoscrive il motto "more is better", tuttavia singoli stati potrebbero decidere che *loro* abbiano la necessità di possedere armi nucleari.

Gli stati, inoltre, si differenziano nelle strategie adottate per far rispettare la non proliferazione e nelle loro percezioni della minaccia posta da differenti casi di proliferazione.

Gli stati possono decidere di voler acquisire armi nucleari per due ragioni sostanziali:

- 1) la presenza di una minaccia esterna e in particolare, ma non esclusivamente, quando la minaccia esterna è rappresentata da uno stato nucleare (dichiarato o *de facto*).
- 2) Il prestigio e il potere associati al possesso delle armi nucleari.

Fino ad oggi il Npt ha decisamente svolto un buon lavoro nell'indurre gli stati ad astenersi dall'acquisire armi nucleari, affrontando, seppur in modo imperfetto, entrambe le motivazioni sopra riportate. Il principio di non proliferazione presente nel Npt agevola la creazione di un ambiente parzialmente libero da minacce nucleari, mentre il principio di disarmo è volto a ridurre sia l'importanza delle armi nucleari che il prestigio a esse associato. Il Npt, come è noto, discrimina tra stati possessori e non (*have e have not*s). Questa discriminazione è stata concepita come temporanea, dato che si è sempre supposto che l'unico modo per avvicinarsi a un equilibrio stabile sia rappresentato dalla fine della distinzione tra stati possessori e non tramite

<sup>2</sup> Il protocollo aggiuntivo: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/infcirc540c.pdf>.

l'eliminazione delle armi nucleari, rendendole illegali (come nel caso delle armi chimiche e biologiche). Il cammino verso questo tipo di stabilità corrisponderebbe a un chiaro, inequivocabile e continuo progresso in materia di disarmo nucleare.

Questa mancanza di iniziative volte al disarmo non è l'unico modo in cui il regime di non proliferazione è stato messo in pericolo dagli stati nucleari. Uno dei maggiori problemi riguardanti il Npt consiste nel fatto che alcuni stati nucleari – principalmente gli Stati Uniti, ma anche altri paesi – hanno sviluppato una strategia grazie alla quale hanno aggirato il Npt mentre formalmente lo sottoscrivevano. La loro lotta contro la proliferazione nucleare ha dunque intrapreso un approccio più unilaterale, il quale ha annoverato i seguenti punti:

- 1) la proliferazione nucleare è stata vista come una minaccia all'attuale sistema di relazioni internazionali, tuttavia sono emerse differenze rispetto a coloro che stavano di fatto acquisendo o tentando di acquisire armi nucleari. Ci sono stati paesi protagonisti della proliferazione nucleare considerati ostili e altri paesi che invece non sono stati giudicati così negativamente. Quelli relativamente buoni (come Israele e l'India) dovevano essere di sicuro trattati in maniera molto diversa da quelli cosiddetti cattivi.
- 2) Non si è ritenuto che il progresso nel disarmo avesse un'influenza effettiva sulla decisione di altri paesi in merito all'acquisizione di armi nucleari. Si è preso atto dei precedenti successi in materia di disarmo nucleare, ma con conseguenze scarse o nulle sulle decisioni politiche che era necessario prendere.
- 3) La lotta contro la proliferazione si è basata principalmente sul contenimento e sulla ritorsione nei confronti di queglii stati considerati sia ostili che possibili agenti di proliferazione nucleare. Gli strumenti di repressione hanno compreso tanto sanzioni di vario tipo quanto vere e proprie guerre (preventive).
- 4) La necessità di controllare il materiale fissile e di prevenirne un uso non autorizzato da parte di potenziali agenti di proliferazione nucleare o attori non statali (terroristi) è stata riconosciuta in via di principio, tuttavia sono emersi diversi problemi circa la loro effettiva posizione nella lista di priorità per la prevenzione del diffondersi di armi nucleari.

Il trend sopra descritto e le sue conseguenze meritano un ulteriore approfondimento. Non si dovrebbe sottostimare il grado di risentimento che è stato indotto da questo trattamento discrezionale (reale o percepito) e le conseguenze politiche che ne sono risultate. Israele non è mai stato soggetto a nessuna pressione per la rinuncia al suo possesso di armi nucleari. India e Pakistan sono stati soggetti a sanzioni rimosse in un secondo momento, e l'India ha ottenuto alla fine il miglior trattamento – il cosiddetto *US-India Nuclear Deal*. La Corea del Nord, che si è ritirata dal Npt, invece subisce forti sanzioni. Per quanto non si voglia qui negare che ci possano essere ragionevoli e serie motivazioni dietro questi trattamenti diseguali, l'impressione generale è tuttavia che la non proliferazione nucleare abbia perso il significato di un ideale o un valore condiviso dalla comunità internazionale e che sia al contrario divenuto uno dei tanti strumenti di alcune politiche estere interessate. Dovremmo ricordare che il Npt in sé non è stato concepito come un trattato volto a coinvolgere unicamente stati con obiettivi politici comuni, ma rappresenta al contrario un'intesa tra stati con visioni del mondo differenti – se non antagonistiche – che si sono accordati su alcune restrizioni comuni in materia di armi nucleari.

Se è vero che non esiste una stretta correlazione tra il ritmo di disarmo delle maggiori potenze nucleari e lo sviluppo di ambizioni nucleari tra gli stati militarmente non nucleari, è altresì vero che se un trend generale di supporto al disarmo nucleare fosse in atto, allora l'ambiente internazionale sarebbe meno minaccioso per i paesi potenzialmente interessati alla proliferazione e sarebbe più difficile per gli stati diventare nucleari senza perdere credibilità e influenza. Benché gli scarsi risultati del disarmo possano non essere la principale motivazione per la proliferazione, questi hanno tuttavia un'influenza più generale nel facilitarla. In altre parole, se le potenze nucleari continuano a ripetere agli altri stati "fai quel che dico e non quel che faccio", non ci sono garanzie che questo messaggio venga ascoltato indefinitamente.

La creazione di un ambiente dove alcuni paesi più potenti impongono, in maniera autonoma e indipendente, restrizioni alla proliferazione può essere considerata necessaria per limitare efficacemente il trasferimento di tecnologia e materiali nucleari pericolosi. Potrebbe dunque essere apprezzabile un ruolo complementare tra stati singoli e istituzioni internazionali nella battaglia contro la proliferazione (si veda la cosiddetta *Proliferation Security Initiative* – Psi – o la risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu). I maggiori problemi sorgono quando la campagna contro la proliferazione viene usata come una scusa per imporre sanzioni o condurre una guerra contro un paese appartenente all'"asse del male" e dove l'obiettivo primario non è quello di fermare la proliferazione, ma di promuovere un cambiamento di regime. I problemi aumentano ulteriormente se l'intervento ha come risultato non la restaurazione della pace e dell'ordine (se non della democrazia), ma finisce per creare una situazione di malcontento e guerra civile. Anche se non c'è spazio per affrontare la complessità dei problemi legati all'ultima guerra in Iraq, vale la pena di notare che, *dal punto di vista della proliferazione nucleare*, la guerra irachena ha avuto l'effetto di diminuire considerevolmente la centralità della questione della non proliferazione, riducendola a una mera scusa per altri obiettivi. La guerra in Iraq, inoltre, ha mandato altri due messaggi: il primo, che le grandi potenze possono scavalcare le istituzioni internazionali come le Nazioni Unite; il secondo, che gli stati più vicini a raggiungere una capacità militare nucleare (come la Corea del Nord) sono sanzionati molto meno rispetto ad altri paesi appartenenti all'"asse del male", anche se questi ultimi sono ben lontani dal raggiungere quelle stesse capacità. Questo atteggiamento crea un chiaro incentivo alla proliferazione nucleare.

#### **4. Le prospettive attuali sulla gestione della non proliferazione e del disarmo**

A partire dal 2008 e grazie al clima inaugurato dalla nuova amministrazione americana, è emerso un nuovo atteggiamento nei confronti del disarmo e della non proliferazione. Nel gennaio dello stesso anno un gruppo di quattro noti ex funzionari americani ha pubblicato un influente articolo sul *Wall Street Journal*<sup>3</sup>, articolo che ha successivamente ispirato diversi gruppi politici in alcuni paesi europei<sup>4</sup>. Il messaggio

<sup>3</sup> H.A. KISSINGER, S. NUNN, W. PERRY, G. SCHULTZ, *Toward a Nuclear-Free World*, «The Washington Post», January 15, 2008.

<sup>4</sup> D. HURD, M. RIFKIND, D. OWEN, G. ROBERTSON, *Start worrying and learn to ditch the bomb*, in «The Times» (London), June 30, 2008; F. CALOGERO, M. D'ALEMA, G. FINI, G. LA MALFA, A. PARISI, *Per un mondo senza armi nucleari*, «Il Corriere della Sera», 24 luglio 2008; H. SCHMIDT (Spd), ex presidente R.

generale ha invitato a un rilancio del disarmo nucleare. In seguito, il Presidente Barack Obama ha affermato che «Dichiaro in modo chiaro e convinto l'impegno dell'America per la ricerca della pace e della sicurezza in un mondo senza armi nucleari» e ha anche ribadito chiaramente gli obiettivi del Npt: «I paesi in possesso di armi nucleari si orienteranno verso il disarmo. I paesi senza armi nucleari non le acquisiranno, e tutti i paesi potranno avere accesso all'energia nucleare a scopi pacifici»<sup>5</sup>. Oggi l'amministrazione americana ha un chiaro interesse a riaprire il dialogo con la Russia in merito al rinnovo o alla sostituzione degli accordi Start (*Strategic Arms Reduction Treaty*) e a fare ulteriori passi avanti in materia di controllo degli armamenti e disarmo.

Nel 2010 si terrà la Conferenza di Revisione del Trattato di Non Proliferazione e le aspettative sono molto alte. Dalla Conferenza potrà uscire un chiaro messaggio sul rispetto rigoroso delle tre parti essenziali del trattato; sul fatto che il disarmo non debba essere disgiunto dagli sforzi in direzione della non proliferazione; sul fatto che l'assistenza allo sviluppo di energia nucleare debba essere fornita evitando restrizioni discrezionali o discriminazioni, ma piuttosto all'interno di un quadro di riferimento per il controllo effettivo delle attività nucleari; se così non fosse l'intero regime di non proliferazione rischierà di essere messo a repentaglio. L'intera comunità internazionale e in particolare gli stati più potenti (come quelli appartenenti al G8) dovrebbero impegnarsi per preservare l'essenza del Trattato di Non Proliferazione e per renderlo più efficace, secondo le linee evidenziate dal presidente Obama nel suo discorso a Praga. Di seguito è proposto un elenco dei problemi che l'intera comunità internazionale potrebbe o dovrebbe affrontare e una lista delle iniziative da intraprendere in vista della Conferenza di Revisione del Npt del 2010. Naturalmente, le responsabilità degli stati variano in relazione ai loro programmi nucleari (militari o civili). La riduzione degli armamenti di Stati Uniti e Russia, per esempio, riguarda questi due stati e nessun altro. Tuttavia, è importante che le azioni concrete volte al disarmo e a tenere a freno la proliferazione siano collocate all'interno di una cornice di riferimento che rinforzi tutti gli obblighi contenuti nel Npt. Tutti gli stati potrebbero e dovrebbero contribuire al rispetto di questa cornice:

- Gli stati nucleari dovrebbero *ridurre i loro arsenali nucleari a un livello il più possibile "minimo"*. Questa linea di pensiero è stata già sottolineata dal Presidente Obama e da Medvedev, alcune delle decisioni concrete in questo ambito diverranno più chiare quando verrà discussa una sostituzione del trattato Start. Legata al problema della riduzione del numero di armi nucleari, c'è inoltre la questione relativa a un ridimensionamento del loro ruolo o della loro salienza. A questo proposito, l'imperativo è quello di *de-enfatizzare il ruolo delle armi nucleari* nella pianificazione militare. Le armi nucleari, inoltre, non dovrebbero essere mantenute in uno stato di allerta (*off alert*): nessun'arma nucleare dovrebbe essere lanciata nell'arco di pochi minuti dalla segnalazione di un attacco missilistico.

---

VON WEIZSÄCKER (Cdu), ex ministro degli Esteri H.-D. GENSCHER (Fdp), E. BAHR (SPD), «Frankfurter Allgemeine Zeitung» e «International Herald Tribune», January 9, 2009; Field Marshal Lord BRAMALL, General Lord RAMSBOTHAM, General Sir H. BEACH, *UK does not need a nuclear deterrent: Nuclear weapons must not be seen to be vital to the secure defence of self-respecting nations*, lettera in «The Times» (London), January 16, 2009.

<sup>5</sup> Discorso del presidente Obama sulle armi nucleari, 5 Aprile 2009, Praga, [http://www.huffingtonpost.com/2009/04/05/obama-prague-speech-on-nu\\_n\\_183219.html](http://www.huffingtonpost.com/2009/04/05/obama-prague-speech-on-nu_n_183219.html).

Evitare lo scoppio di una guerra nucleare accidentale rimane infatti di primaria importanza.

- Lo sviluppo di un sistema di *Difesa dai Missili Balistici* dovrebbe essere preso in considerazione con molta attenzione. Se l'efficacia di un tale sistema è, come sembra essere, particolarmente incerta, allora gli stati dovrebbero essere molto attenti alle implicazioni politiche e strategiche derivanti da un suo dispiegamento. Non vale la pena mettere a repentaglio la riduzione di armi nucleari e la *salvaguardia dei precedenti accordi sul controllo degli armamenti* con il dispiegamento di sistemi di difesa la cui efficacia è molto dubbia.
- *Le armi nucleari tattiche* dovrebbero essere esplicitamente incluse nella lista delle armi nucleari da ridurre o eliminare.
- Le armi eliminate dovrebbero essere *distrutte o smantellate*. Queste non dovrebbero essere conservate in depositi e rimanere pronte all'uso nel caso in cui sorgesse la necessità di incrementare nuovamente gli arsenali nucleari.
- Il problema relativo *alle armi nucleari dispiegate sul territorio di altri paesi* dovrebbe essere esaminato con molta attenzione. Attualmente solo le armi nucleari americane sono schierate in altri stati (nei seguenti cinque paesi europei: Germania, Italia, Olanda, Belgio, Turchia). In futuro, altre potenze nucleari (dichiarate o meno) potrebbero decidere di fare lo stesso, creando così situazioni potenzialmente molto pericolose. Per questo è ragionevole che il dispiegamento di armi nucleari sul territorio di altri paesi venga proibito prima che possano emergere tali situazioni.
- La Nato dovrebbe de-enfatizzare il ruolo delle armi nucleari nella sua programmazione militare e strategica.
- L'entrata in vigore del Trattato per la Messa al Bando Totale degli Esperimenti Nucleari (Ctbt) è vincolata alla ratifica da parte di 44 specifici paesi (allegato 2). La ratifica del trattato darà un forte segnale alla comunità internazionale che nessuna ulteriore modernizzazione delle armi nucleari sarà più possibile. Gli stati citati nell'allegato 2 che dovrebbero firmare e ratificare il trattato sono India, Pakistan e Corea del Nord. Gli stati, sempre citati nell'allegato 2, che dovrebbero ratificare il trattato sono: Cina, Egitto, Indonesia, Iran, Israele e Stati Uniti. La nuova amministrazione americana propende chiaramente per la ratifica del Ctbt, ma potrebbe incontrare dei problemi al Senato, dato che il processo di ratifica richiede la maggioranza qualificata di quest'ultimo. La comunità internazionale dovrebbe incoraggiare gli stati mancanti a firmare e a ratificare il trattato. Così come per gli stati nucleari, le attività volte a garantire l'affidabilità delle armi negli arsenali nucleari (in via di riduzione) dovrebbero evitare di entrare in conflitto con il Ctbt. Questo è tecnicamente possibile e i problemi di affidabilità delle testate non dovrebbero essere usati come motivazione per posporre o ignorare il Ctbt.
- Un altro strumento importante per portare avanti i programmi di disarmo nucleare è rappresentato dal Trattato sul Bando della Produzione di Materiale Fissile per Uso Bellico (*Fissile Material Cut-Off Treaty - Fmct*), il cui scopo è vietare la produzione di nuovo materiale fissile per scopi militari.
- Oltre ai due principali stati nucleari (Stati Uniti e Russia), vi sono anche i cosiddetti stati nucleari minori (Cina, Inghilterra, Francia). Il ruolo di questi paesi nel programma di disarmo globale è inevitabilmente inferiore a quello di Stati Uniti e Russia, tuttavia è evidente che tutte e cinque le potenze nucleari condividono

responsabilità legali e politiche nella promozione del disarmo e che nessuna di loro dovrebbe essere esonerata dall'intraprendere i passi necessari verso la riduzione delle loro armi e della loro dipendenza da queste.

- Gli stati nucleari che *non sono firmatari* del Npt (India, Pakistan, Israele) e la Corea del Nord dovrebbero essere indotti a intraprendere le azioni indispensabili per ridurre la loro dipendenza dalle armi nucleari, per ridurre il numero delle loro armi, per firmare tutti gli accordi possibili, in materia di controllo degli armamenti, compatibili con il loro status di paesi non appartenenti al Npt, per esercitare uno stretto controllo delle dotazioni nucleari, per il rispetto dei principali accordi con la Aiea e infine per diventare membri del Npt.
- Infine, la creazione di nuove zone libere da armi nucleari (*Nuclear Weapon Free Zones, Nwzf*) e l'estensione di quelle vecchie costituisce un importante strumento per prevenire la diffusione di armi nucleari in aree specifiche. L'iniziativa relativa al Medio Oriente (*Middle East Nuclear Weapon Free Zone*) dovrebbe essere continuamente sostenuta nonostante le ovvie difficoltà.

Da qualche tempo è stata presa in considerazione l'eventualità di un *uso delle armi nucleari per scopi terroristici*. Fortunatamente, fino ad ora non è stato rilevato alcun possesso di armi nucleari da parte di gruppi terroristici e nessuno di questi è stato in grado di produrre dispositivi nucleari<sup>6</sup>. La strategia adeguata per fronteggiare l'eventualità del terrorismo nucleare è quella di ridurre i rischi maggiori attraverso il controllo di tutti i materiali fissili e l'eliminazione di quelli in eccesso derivanti dallo smantellamento di armi (per esempio, mediante la miscelazione degli eccessi di uranio altamente arricchito e smaltendo e/o utilizzando il plutonio in eccesso per il *Mixed Oxid Fuel-Mox*). È inoltre importante che si raggiunga un accordo fra tutti i governi, a prescindere dal loro orientamento politico, per il controllo, attraverso le misure più severe a disposizione, di qualunque ammontare di materiale fissile prodotto. La comunità internazionale è in ritardo su entrambi i fronti. Esiste ancora una grande quantità di materiale fissile in eccesso, principalmente in Russia (a oltre 20 anni dalla ratifica del Trattato sulle Forze Nucleari a Medio Raggio, *Intermediate Range Nuclear Forces Treaty-Inf*). Inoltre, come si è visto, il consenso internazionale su nuove e rigide misure di controllo delle attività nucleari è ancora relativamente limitato e, in ogni caso, il controllo internazionale (attraverso l'Aiea) non riguarda il materiale fissile per usi militari. Le cause di questa situazione sono molteplici: variano da questioni commerciali – le quali hanno rallentato l'eliminazione di materiale fissile nell'ex Unione Sovietica – alla percezione che rigide misure di controllo siano a volte uno strumento di discriminazione più che uno strumento rivolto a garantire la sicurezza di tutti i paesi. Se fallisse lo sforzo – sia tecnico che diplomatico – per il controllo e (quando necessario) lo smaltimento di materiale fissile, lo spettro del terrorismo nucleare continuerebbe ad accompagnarci ancora a lungo. Anche su questa materia ci si può aspettare che la nuova amministrazione Obama sarà molto attenta alla questione del controllo del materiale nucleare e alla salvaguardia da un suo uso terroristico, ma la responsabilità

---

<sup>6</sup> Viene spesso fatta confusione tra le cosiddette bombe sporche (che implicano la dispersione nell'ambiente di materiale radioattivo) e il dispositivo esplosivo nucleare, nel quale l'esplosione è causata da una reazione nucleare a catena. Si considera qui solo la possibilità che questi ultimi vengano acquisiti o costruiti da terroristi.



di questo problema va ben oltre gli Stati Uniti e ricade di fatto su tutta la comunità internazionale.

L'ultima questione da affrontare riguarda la prevenzione della proliferazione. Come già visto in precedenza, un'efficace battaglia contro la proliferazione nucleare non può essere separata da un chiaro impegno verso il disarmo. L'altro aspetto rilevante da tenere in considerazione riguarda il fatto che la battaglia contro la diffusione delle armi nucleari sarà molto più efficace se le restrizioni necessarie al controllo e al monitoraggio delle attività nucleari saranno interpretate come uno strumento imparziale della comunità internazionale e non come un motivo di discriminazione tra i paesi sulla base del loro orientamento politico o strategico. Come si è già sottolineato, il Npt è un accordo raggiunto da paesi caratterizzati da visioni del mondo molto diverse. Nel quadro del Npt, gli "imperialisti" americani hanno cooperato con l'"impero del male" sovietico per mantenere sotto controllo la proliferazione e, per un certo periodo, per ridurre drasticamente gli arsenali nucleari. Diverse visioni del mondo non hanno dunque impedito al Npt di funzionare. Ciò dovrebbe valere ancora oggi, quando i nemici degli Stati Uniti, benché non siano forti come lo era l'Unione Sovietica, potrebbero continuare a non cedere facilmente alle pressioni americane.

*Giustizia e non discriminazione* (al di là della riconosciuta disparità tra stati nucleari e non, come stabilita dal Npt) dovrebbero essere il fondamento per la tutela del regime di non proliferazione e per il suo miglioramento.

Al fine di migliorare la sicurezza collettiva in materia di questioni nucleari, è strettamente necessaria una revisione dell'intero sistema di salvaguardia e di restrizioni relativo alla produzione di materiali fissili. Lo stesso *protocollo aggiuntivo* – non ancora adottato da un numero adeguatamente ampio di stati – non è probabilmente sufficiente e dovrebbe essere istituito un controllo internazionale più stringente sulla produzione di materiale fissile (per scopi civili). Lungo queste direttrici l'Aiea ha portato avanti nuovi progetti, in particolare in merito all'*internazionalizzazione del ciclo di combustibile nucleare*, ma è necessario che ne vengano ideati altri. L'adesione all'Aiea potrebbe facilmente divenire universale, dato che persino alcuni paesi al di fuori del Npt ne sono membri. Non c'è inoltre un motivo valido per cui tutti gli stati membri dell'Aiea non debbano firmare e ratificare il protocollo aggiuntivo e altre misure eventualmente più restrittive, senza eccezioni.

*La stessa Aiea dovrebbe essere rafforzata*: data la sua cruciale importanza, dovrebbe essere messa nelle condizioni di svolgere quella che si profila come un'azione sempre più ampia e impegnativa sul fronte del controllo delle attività nucleari.

Il problema di come affrontare le *presunte violazioni* alle regole di non proliferazione è emerso in passato e con tutta probabilità riemergerà ancora in futuro. Il principio da seguire è chiaro: le violazioni dovrebbero essere seguite da sanzioni finalizzate a capovolgere l'atteggiamento all'origine di quelle stesse violazioni. I vantaggi derivanti dall'appartenenza al Npt (in termini di programmi nucleari civili) dovrebbero essere revocati agli stati che lo violano ed eventualmente potrebbe essere tenuto in considerazione anche l'uso della forza. I problemi sorgono quando le sanzioni vengono emesse in modo discrezionale, quando la credibilità della "giustizia internazionale" è bassa e quando l'individuazione delle presunte violazioni alle regole di non proliferazione si intreccia con altre controversie politiche o strategiche. Un approccio

morbido potrebbe essere più adatto rispetto all'uso di forti pressioni, ma non vi è una regola generale. La via del dialogo a volte può risultare molto difficile, però può portare lontano e dovrebbe essere il principale strumento per la risoluzione delle dispute. Se addirittura un caso difficile come quello della Corea del Nord è stato portato su un binario totalmente differente attraverso il dialogo e la perseveranza, molti altri casi potrebbero presumibilmente essere risolti da uno sforzo persistente verso il dialogo. L'efficacia delle sanzioni dipende da molti fattori: misure di lungo periodo e su larga scala, ad esempio, sono generalmente meno efficaci poiché i paesi tendono ad adeguarsi a un regime di sanzioni prolungato e l'isolamento che ne deriva favorisce atteggiamenti nazionalistici ed emargina la leadership economico-politica di quei paesi dall'arena internazionale. I regimi autoritari, inoltre, tendono a essere rafforzati da una situazione di isolamento e, nel caso in cui manifestano la determinazione a costruire armi nucleari o armi di distruzione di massa, tale determinazione potrebbe uscirne rafforzata.

La forza militare è stata impiegata di recente contro paesi sospettati di aver violato le regole di non proliferazione. Lasciando da parte la questione fondamentale della legittimità di queste azioni, i risultati delle stesse sono stati nell'insieme piuttosto fallimentari. In termini generali, può essere vero che alcune azioni militari possano contenere la costruzione di armi nucleari (o di armi di distruzione di massa) attraverso la distruzione di determinate infrastrutture. Ma poi che succede? Se dopo la distruzione di alcune infrastrutture il paese è ancora in grado di ripartire con il proprio programma nucleare, allora non si è ottenuto nulla, eccetto eventualmente il fatto di aver guadagnato un po' di tempo. Inoltre, se l'azione militare in un paese va ben oltre la distruzione degli impianti nucleari, allora, come la storia recente dell'Iraq dimostra, il risultato finale può essere una situazione di caos totale dove l'instabilità potrebbe diffondersi e creare serie difficoltà.

In sede conclusiva, viene preso in considerazione il caso specifico dell'Iran, paese soggetto a diversi tipi di sanzioni da parte occidentale, alcune delle quali emesse ben prima del nascere della controversia sul nucleare. La mia opinione personale è che sia possibile adottare un approccio morbido e avveduto alla questione del nucleare iraniano e che questo offra le migliori opportunità per una soluzione soddisfacente.

## **5. Il dossier sul nucleare iraniano**

Il caso del nucleare iraniano rappresenta probabilmente uno dei temi più controversi dell'ultimo periodo. L'origine del problema risale alla mancata volontà da parte del governo iraniano di fornire informazioni in merito a specifiche attività nucleari. Quando queste sono state svelate, l'Iran ha acconsentito a sospenderle, ha firmato il protocollo aggiuntivo dell'Aiea (tuttavia senza ratificarlo in seguito), ha accettato le ispezioni dell'Aiea e ha atteso un accordo più complessivo, il quale non è mai arrivato. Sotto la presidenza di Ahmadinejad, la sospensione delle attività nucleari è stata revocata e la pressione internazionale è stata efficacemente presentata all'opinione pubblica iraniana come un ulteriore tentativo da parte delle grandi potenze di interferire nella politica dell'Iran e di negargli l'opportunità di progredire sul piano tecnologico. Questo approccio nazionalista ha rievocato argomentazioni già emerse nel corso degli ultimi

200 anni, quando l'Iran si è trovato ad affrontare pressioni da parte dell'Inghilterra, della Russia e più recentemente degli Stati Uniti. Su un altro fronte, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, reagendo a una preoccupazione diffusa circa la vera natura delle attività nucleari dell'Iran, ha richiesto una sospensione dei programmi di arricchimento dell'uranio iraniani (prima ancora che si potessero aprire dei negoziati). L'Iran, sul fronte opposto, nello stesso momento in cui sosteneva che le sue attività nucleari erano puramente pacifiche e coerenti con gli obblighi e i diritti previsti dal Npt, si è rifiutato di sospendere l'arricchimento dell'uranio.

La situazione di stallo che ne è conseguita si è rivelata particolarmente pericolosa dal momento che può potenzialmente scatenare una crisi più ampia, nella quale il ricorso ad azioni militari potrebbe causare distruzioni su vasta scala e un'instabilità in tutta la regione. Quest'ultima verrebbe a sovrapporsi alle instabilità già presenti in Afghanistan e in Pakistan da un lato, e in Iraq dall'altro, senza menzionare tutti i problemi di sicurezza e di stabilità che segnano l'area più ampia che va dalla Somalia all'intero Medio Oriente. Anche in assenza di un'azione militare, una seria intensificazione delle sanzioni contro l'Iran potrebbe avere l'effetto di creare una situazione insostenibile per l'economia iraniana e potrebbe indurre il paese a isolarsi ulteriormente dal mondo esterno. Il risultato meno probabile di una maggior pressione economica sarebbe proprio la "capitolazione" dell'Iran (in qualsiasi modo questa possa essere definita) e/o un cambio del governo del paese. La soluzione preferibile per il dossier nucleare iraniano è naturalmente un accordo che rinforzi il regime di non proliferazione. Ancora una volta il presidente Obama ha dato un segnale positivo affermando che la ricerca di un accordo con l'Iran dovrebbe essere perseguita attraverso dialoghi senza precondizioni. Occorre riflettere brevemente su come si potrebbe dar forma a tale accordo.

Il punto di partenza è che il *successo di qualsiasi negoziato richiede che ciascuna parte percepisca il risultato finale come una vittoria. In questo caso, l'Iran va sostanzialmente convinto sul fatto che avrà la possibilità di acquisire vantaggi economici e politici da relazioni migliori con l'Occidente e quest'ultimo dovrà principalmente essere rassicurato sul contenimento dei rischi di proliferazione nucleare.* Entrambe le parti, inoltre, dovrebbero essere interessate a un dialogo costruttivo su questioni regionali, il quale potrebbe condurre a una stabile architettura di sicurezza nell'area.

La leadership politica iraniana presenta un approccio filosofico generale che meriterebbe di essere compreso. Questo approccio fa riferimento ad alcuni "principi di fondo", come la giustizia, sui quali un consenso è possibile, anche se le opinioni in merito alle loro implicazioni possono essere diverse. Una conclusione coerente con quei principi di fondo sarebbe il rigetto della armi nucleari come strumento di guerra accettabile. Qualsiasi dichiarazione o accordo volto a rifiutare le stesse come strumento legittimo di guerra dovrebbe essere considerato positivamente, attribuendogli la giusta importanza. La questione nucleare, in particolare, potrebbe essere affrontata efficacemente se fossero tenuti a mente, perseguiti e implementati alcuni principi alla base del Npt. Gli iraniani metteranno l'accento principalmente sul principio del "no extra discrimination", oltre alla (già discriminante) distinzione tra stati nucleari e non. Nello specifico, non c'è nulla nel Npt che proibisca l'arricchimento dell'uranio. Da questo punto di vista, se l'Iran vuole perseguire programmi di

arricchimento, gli si dovrebbe permettere di farlo. D'altro canto, la regolamentazione delle capacità di arricchimento basata su accordi comuni, *il rafforzamento del regime di monitoraggio internazionale e l'istituzione di consorzi o unità multinazionali per ciclo di combustibile*, sono tutte questioni che potrebbero essere facilmente discusse e per le quali un consenso dovrebbe essere possibile. Il quadro che ne risulterebbe dovrebbe assicurare in maniera adeguata coloro che manifestano preoccupazione nei confronti dei rischi di proliferazione nucleare da parte dell'Iran. Al momento, inoltre, i rapporti tra l'Iran e l'Aiea sono positivi (e potrebbero migliorare considerevolmente se l'Iran ratificasse il protocollo aggiuntivo). Non dovrebbero esserci impedimenti al proseguimento dei controlli sulle attività nucleari pregresse dell'Iran (se questi continueranno a essere necessari). Certo, l'Iran potrebbe anche abbandonare l'arricchimento dell'uranio e la produzione di carburante all'interno del paese, se ci fossero garanzie assolute in merito agli approvvigionamenti di combustibile nucleare. Questa soluzione è quella preferita da molti in Occidente e potrebbe aver senso anche dal punto di vista economico. L'Iran, tuttavia, in questa fase, non sembra essere pronto a condividere questa prospettiva. Ma si dovrebbe comunque tenere presente che se i futuri dialoghi dovessero concentrarsi sull'antinomia "concessione o divieto" ai programmi di arricchimento dell'Iran, questi dialoghi non andranno da nessuna parte. Dal punto di vista della prevenzione della proliferazione ciò che davvero conta sono il monitoraggio e il controllo a livello internazionale.

Il ragionamento secondo cui il monitoraggio non può prevenire la realizzazione di eventuali strutture segrete per l'arricchimento è fondato, ma è allo stesso tempo fuorviante. Nulla può escludere la presenza di attrezzature segrete in nessun paese, se non una completa occupazione militare da parte di forze straniere e/o la distruzione delle sue infrastrutture industriali. Se questi scenari apocalittici sono, come dovrebbero essere, fuori questione per l'Iran, allora bisognerebbe accettare il fatto che il paese già possiede le capacità d'arricchimento. Forzare l'Iran a dichiarare di non aver intenzione di perseguire programmi di arricchimento non costituirà una garanzia assoluta in merito all'esistenza di strutture segrete.

In via di principio, tutti i problemi regionali potrebbero essere discussi con l'Iran. Tutto sommato, il paese è interessato a vedere riconosciuto il suo ruolo regionale e a essere quindi trattato come un attore rilevante e legittimo. Anche l'Occidente dovrebbe essere interessato a uno sviluppo in questa direzione, purché questo venga accompagnato da alcune garanzie. Al fine di ottenere risultati soddisfacenti, la possibilità di un compromesso dovrebbe essere tenuta in considerazione, le discriminazioni contro specifici paesi e gruppi politici dovrebbero essere abbandonate, tutti gli attori regionali dovrebbero essere incoraggiati a dialogare reciprocamente con l'idea di contribuire alla sicurezza collettiva. Non sarà facile, ma passi in questa direzione possono essere fatti e possono avere un impatto immediato sul campo.

## **6. Conclusioni**

In attesa della Conferenza di Revisione del 2010 è necessario rafforzare i tre pilastri del Npt: il disarmo nucleare, la non proliferazione e l'assistenza ai membri del Npt nello sviluppo di programmi nucleari per scopi civili. Il disarmo nucleare dovrebbe essere

perseguito in modo chiaro da tutti gli stati nucleari e i sistemi di monitoraggio di tutte le attività nucleari civili dovrebbero essere migliorati, senza introdurre ulteriori discriminazioni nei confronti di coloro che già fanno parte del Npt. Lo sviluppo di energia nucleare dovrebbe avvenire all'interno di un quadro di riferimento atto a garantire e rafforzare la sicurezza per tutti e promuovere un senso di responsabilità collettiva.

Il compito dei paesi più sviluppati è evidentemente quello di guidare la comunità internazionale verso un contesto più cooperativo e meno discriminatorio, dove i pericoli di annientamento nucleare vengano drasticamente ridotti e in definitiva azzerati. In tempi brevi, le armi nucleari dovrebbero essere dichiarate illegali al pari di tutte le altre armi di distruzione di massa (chimiche e biologiche). Questo richiederà una convenzione sulle armi nucleari simile a quella sulle armi chimiche e biologiche. Gli stati dovrebbero chiaramente e inequivocabilmente fare del loro meglio per manifestare il loro impegno in quella direzione.