

Governance globale e democrazia deliberativa. L'ipotesi di un «Global Consensus Group»

1. Il «pluralismo multilaterale»

La crisi finanziaria globale ha provocato anche una crisi di modelli per la *governance* globale. Il moltiplicarsi affannoso, quasi concitato, di vertici, riunioni d'emergenza, tavoli tecnici, ha messo in evidenza la necessità di nuove modalità e strutture di incontro, di discussione, di negoziato, che consentano di coniugare rappresentatività ed efficacia in uno scenario internazionale in movimento. Il dibattito teorico rivela, tuttavia, un notevole grado di (inevitabile) confusione: tra istituzioni/organizzazioni formali e raggruppamenti/conferenze informali, tra *governance* economico-finanziaria e *governance* politica, tra istituzioni multilaterali e contesti «internazionali» classici, tra cessioni di sovranità a lungo termine e aggregazioni occasionali di poteri sovrani, tra alleanze stabili e coalizioni *ad hoc*, tra condizioni riconducibili a trattati con forza giuridica (internazionalistica) e situazioni determinate da accordi di valore politico, tra «costellazioni» post-nazionali e «collezioni» sovraniste. Una confusione, tuttavia, che trova una spiegazione se si situa l'analisi in un contesto epistemologico più ampio e più organico.

Tutte queste prospettive si trovano spesso presenti (o affastellate) in un medesimo contesto, perché prevale una tendenza - forse un po' troppo disinvolta - a considerare le varie strutture come strumenti (*tools*) ai quali è possibile attingere indifferentemente per lo svolgimento di alcune fondamentali funzioni di natura internazionale o globale. A questo riguardo, va osservato che il tema del «multilateralismo efficace» (*effective multilateralism*) - per molti versi abusato e che, per la verità, non è mai stato del tutto convincente per via del rischio, insito in tale approccio, che la formula serva a legittimare la ricerca di improbabili alternative alle istituzioni multilaterali «formali» (come le Nazioni Unite) per aggirarne le rigide procedure, specie quando esse siano di ostacolo al raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle maggiori potenze - deve ora fare i conti con una prospettiva più ampia, che è stata provvisoriamente battezzata «pluralismo multilaterale». Si tratta della (relativamente) nuova dottrina dello *smart power* applicata alle istituzioni internazionali. L'Amministrazione Obama, in particolare, ha fatto del pieno «ritorno» degli Stati Uniti nel sistema multilaterale uno dei punti centrali della sua agenda politica.¹

Washington non sembra avere più molta inclinazione a far da sé, attraverso il ricorso a coalizioni occasionali (*consensus-based internationalism*): una soluzione per molti versi problematica e insostenibile al di fuori di un quadro emergenziale e di breve periodo, senza contare gli alti costi politici che essa ha in termini di saldezza del legame con gli alleati e di percezione nel mondo della potenza americana. La nuova Amministrazione statunitense ha chiaramente fatto intendere di voler piuttosto puntare sulle organizzazioni internazionali già esistenti (*norms-based internationalism*), magari favorendone un processo di riforma dall'interno. Ma come questa opzione debba essere concretamente declinata dipende dalle «missioni» da adempiere; se necessario, essa può anche condurre alla creazione di nuovi «formati». È questa un'impostazione apertamente sposata dal segretario di Stato, Hillary Clinton, in una sua importante audizione alla commissione Esteri del Senato americano: «Il "potere intelligente" richiede che si ci rivolga sia agli amici che agli

¹ Su questo punto, è appena il caso di precisare che gli Stati Uniti non sono ovviamente mai «usciti» dal contesto multilaterale; la questione riguarda piuttosto l'aggiornamento dei meccanismi decisionali istituzionali formali, avvenuto in occasione dell'intervento militare in Iraq, attraverso il ricorso alla «*coalition of the willing*». La principale differenza procedurale (molte ed estremamente serie sono peraltro le differenze sostanziali) rispetto all'intervento contro la Serbia - anch'esso avvenuto senza una decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite - risiede nella circostanza che nel caso iracheno non vi è stata, nel momento dell'avvio delle operazioni, nemmeno una copertura multilaterale «regionale» (anche se in quel caso molto discussa, e di natura politica prima ancora che giuridica), che in tale occasione fu assicurata dalla NATO.

avversari, per rafforzare vecchie alleanze o crearne di nuove».² La tesi di fondo è dunque che il rispetto delle norme e delle strutture «formali» del sistema internazionale debba costituire l'opzione primaria e privilegiata. Tuttavia, qualora tali strumenti non risultassero adeguati alle situazioni contingenti e alle necessità politiche, gli Stati Uniti, applicando il concetto di «pluralismo multilaterale» (o «multi-multilateralismo»³), dovrebbero attivamente ricercare tutte le alternative praticabili, ed al limite proporsi come punto di riferimento per una riforma dell'ordinamento internazionale che consenta maggior margine di manovra per il perseguimento degli obiettivi fissati. La vastità dell'agenda globale e l'esigenza di gestire più situazioni di crisi contemporaneamente, in sostanza, richiedono l'uso di una molteplicità di fori a seconda delle questioni da affrontare.

Anne-Marie Slaughter (attuale responsabile della struttura di *policy planning* del Dipartimento di Stato) e John Ikenberry, in uno studio risalente al 2006⁴ sul giusto «dosaggio» degli strumenti di politica estera, ritengono che la strategia americana debba avere sei caratteri fondamentali. Essa dovrebbe essere:

- 1) *multidimensionale* (operando come un coltello polifunzionale modello «Swiss army»);
- 2) *integrata* (fondendo *hard power* e *soft power*);
- 3) *basata sugli interessi comuni (interest-based)* più che sulla «universalizzazione» della percezione unilaterale della minaccia (*threat-based*);
- 4) *radicata nella speranza* più che nella paura;
- 5) *perseguita seguendo lo schema inside-out*, rafforzando cioè le capacità «domestiche», l'integrità, l'*accountability* degli altri Governi come fondamento dell'ordine internazionale;
- 6) *adattata all'era dell'informazione*, in termini di rapidità di risposta e di flessibilità.

Nello studio si prospetta la creazione di un «Concerto delle Democrazie», inteso come foro *ulteriore* (all'occorrenza, *alternativo*) rispetto alle Nazioni Unite, creato su una base di appartenenza al contempo selettiva e volontaria («*membership would be selective, but self-selected*») tra le democrazie liberali per discutere argomenti relativi alla cooperazione in materia di sicurezza la cui trattazione si rivelasse impossibile nel contesto del Consiglio di Sicurezza. Il nuovo foro «Concerto delle Democrazie» dovrebbe essere una vera e propria *istituzione*, creata da un trattato internazionale e dotata di alcuni organi e procedure propri. La sua ragion d'essere si fonderebbe sull'assunto che le democrazie liberali improntate alla *rule of law* ed al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali non si fanno guerra vicendevolmente (concetto di *democratic peace*) e sono pronte a coalizzarsi/consorzarsi per raggiungere obiettivi di legalità e di giustizia internazionale (con o senza preve autorizzazioni «terze»). Il «Concerto» avrebbe anche il «potere» di autorizzare – a maggioranza rafforzata (*supermajority vote*) - interventi *collettivi* (non di singoli Paesi) nel caso in cui il ricorso alla forza si rivelasse l'opzione di ultima istanza, offrendo, in pratica, una «cornice» permanente al metodo delle *coalitions of the willing*.

Al di là di questa ingegnosa ed immaginifica architettura, rimane in ogni caso non sciolto – o meglio, esso viene più o meno abilmente aggirato - il nodo centrale dell'articolazione della politica estera delle maggiori potenze, vale a dire la possibilità di «risolvere» l'*impasse* decisionale degli organismi multilaterali attraverso la creazione di coalizioni funzionali, sia pure basate su un largo consenso e con un intento inclusivo. Da questo punto di vista, la teoria dello *smart power* non solo non supera tale prospettiva, ma porta ad un maggior livello di sofisticazione la tendenziale considerazione del *corpus* normativo ed istituzionale multilaterale in termini di strumento, per

² «*Smart power requires reaching out to both friends and adversaries, to bolster old alliances and to forge new ones*» (H. R. Clinton, *Discorso alla Commissione Affari Esteri del Senato americano*, 13 gennaio 2009, p. 4; testo reperibile online al seguente indirizzo: <http://www.foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf>

³ Cf. Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, 2006

⁴ Cf. G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World Of Liberty Under Law. U.S. National Security In The 21st Century - Final Report of the Princeton Project on National Security*, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University 2006 (testo reperibile online al seguente indirizzo: <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>

quanto privilegiato, da utilizzare tra quelli disponibili sullo scenario internazionale. In effetti, un approccio fondato sullo *smart power* pone l'accento sulla necessità di ricercare tutte le soluzioni a situazioni critiche per gli interessi delle maggiori potenze all'interno del quadro politico-istituzionale multilaterale *esistente* in via certamente *prioritaria*, ma non necessariamente *esclusiva*.

2. La riforma della *governance* economico-finanziaria informale globale

Questa premessa era necessaria per evidenziare come quella che ho appena definito in termini di tendenziale confusione concettuale sia in realtà il prodotto di un'opzione politica che porta a considerare tutti i contesti e tutti i formati, formali o informali, come perfettamente fungibili rispetto agli obiettivi, anche se è a tutti chiaro che essi non sono intercambiabili a piacimento, o almeno non a costo zero. Ciò posto, rimane in ogni caso l'esigenza di focalizzare l'attenzione su un aspetto specifico ma certo non secondario della politica internazionale su cui oggi si concentra l'attenzione di molti studiosi, analisti e *policy makers*, vale a dire la riforma della *governance economico-finanziaria informale globale*.

E ciò per diverse ragioni. Anzitutto, a motivo della incalzante necessità di dare risposte organiche e strutturali alla crisi economico-finanziaria, in un processo che deve necessariamente coinvolgere un numero elevato di attori significativi, anche al di là dei «clubs» esistenti. In secondo luogo, perché la *governance* politica ed economica *informale* appare in linea di principio meno intrattabile rispetto alla *governance* politica ed economica *formale*, offrendo una maggiore flessibilità ed essendo meglio adattabile al mutare dell'ambiente internazionale. Infine, perché l'accesso alla «soglia» della *governance* economica informale è considerato da alcuni Paesi come una valida alternativa politico-diplomatica alla assai più difficile inclusione in «circoli ristretti» decisionali formali (Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ponderazione dei voti al Fondo Monetario Internazionale), che richiedono una redistribuzione del potere, implicano un ridimensionamento di privilegi acquisiti (da altri) e esigono un complesso negoziato internazionale che sfoci nella modifica dei trattati e nella loro successiva ratifica nazionale.

3. La riflessione sulla *governance*: una rassegna

La riflessione sui nuovi «luoghi» internazionali, sotto la spinta della crisi, ha indotto molti intellettuali e studiosi di diversa nazionalità ed estrazione ad avanzare ipotesi originali di riassetto dei raggruppamenti informali a vocazione globale. In questa ricerca, la «formatologia» (cioè la giostra dei *formati* e dei *numeri* più adatti e rappresentativi per la *governance* mondiale) interseca i contenuti, poiché è evidente che taluni obiettivi (si pensi ai cambiamenti climatici) non possono essere perseguiti senza che un congruo numero di attori globali determinanti sia coinvolto.

Sulle ipotesi di riforma della *global governance* e sulle relative architetture si confrontano, in sostanza, due linee di pensiero.

F20	
Paesi industrializzati	Paesi «del sud»
Australia	Argentina
Germania	Brasile
Francia	Cina
Gran Bretagna	India
Italia	Indonesia
Giappone	Messico
Canada	Arabia Saudita
Russia	Sudafrica
Stati Uniti	Corea del Sud
Unione Europea	Turchia
Osservatori: Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale	
(Fonte: Thomas Fues, cit.)	

La prima «scuola» preferisce procedere per approssimazioni successive ad un ampliamento/completamento del G8 piuttosto che ad un suo accantonamento. Da questo punto di vista, appare ormai consolidato il formato G8+O5 (dove la O sta per *outrreach*), e che coinvolge India, Cina, Sudafrica, Brasile e Messico (il cosiddetto «processo di Heiligendamm/L'Aquila» - in sigla, HAP - dalle località ove il formato è stato formalizzato nel corso della presidenza del G8 tedesca ed italiana – rispettivamente, nel 2007 e nel 2009).

Questa impostazione punta ad una rivisitazione del G8 per tener conto dei cambiamenti avvenuti nella struttura del potere (specie economico) mondiale.

L'altra «scuola» parte invece da un raggruppamento completamente diverso, variamente dimensionato, ma che può essere ricondotto in linea generale al formato G20 nelle sue diverse configurazioni, alcune delle quali puntano a rispecchiare, in qualche misura, l'universalismo inclusivo delle istituzioni internazionali, a partire dalle Nazioni Unite. In un articolo del 2007, Thomas Fues riassume la genesi e il significato politico dei diversi formati presi in considerazione come alternativi al G8.⁵ In particolare, Fues ricorda come il G20 sia nato nel 1999 come un foro di coordinamento finanziario, a seguito delle crisi sui mercati finanziari asiatici e su invito dei ministri delle Finanze del G7, divenendo il «luogo» informale di dialogo tra i paesi industrializzati e quelli emergenti o in via di sviluppo con il quale perseguire la stabilità economica globale. Occorre tuttavia distinguere tale formato da quello, ugualmente denominato G20, sorto all'interno del WTO, e che include però esclusivamente paesi del «Sud del mondo». Sarebbe pertanto più appropriato definire come «F20» (e non «G20») il foro nato per iniziativa dei ministri delle Finanze del G7. I paesi originariamente chiamati a partecipare al foro F20 furono selezionati esclusivamente in virtù della loro importanza sistemica per l'ordine finanziario internazionale. Nel suo insieme, il gruppo F20 o G20 rappresenta oggi circa il 90% del PIL globale, l'80% del commercio e circa i 2/3 della popolazione mondiale. Una variante di tale impostazione è quella del cosiddetto L20 (Leaders 20) che tende, in sostanza, a superare l'approccio essenzialmente economico, anche in virtù dell'innalzamento del «livello» delle riunioni, concepite come Vertici dei Presidenti e Primi Ministri. Il formato L20, nella configurazione di «Vertice» è però esso stesso inclusivo ed «espansivo», tanto che Fues propende per denominarlo «L20+». Il Gruppo svolgerebbe una funzione di «ponte» tra Nord e Sud, e potrebbe essere arricchito, per la trattazione di dossier come la lotta alla povertà, la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente, dalla partecipazione di attori non-statali. Esso potrebbe operare come un «*global think tank*», producendo proposte orientate all'ottenimento del consenso globale per la soluzione di problemi trans-nazionali. Si tratta di una prospettiva di grande interesse, sulla quale tornerò nel contesto della proposta di nuova *governance* formulata in questo studio.⁶

Un altro formato di cui si parla⁷, basato sul gruppo F20, è il «Global 25» o L25, che mira a fornire una legittimazione più universale al gruppo, aggiungendo sia le organizzazioni regionali (come l'Unione africana) sia paesi tratti da altre aree, in particolare dall'Africa e dal Medio Oriente. Il gruppo includerebbe anche il Segretario Generale delle Nazioni Unite, per un totale di 25 membri.

Ancora, il comitato consultivo sulle attività delle Nazioni Unite legate allo sviluppo introdusse nel 2006, a beneficio dell'allora Segretario Generale Kofi Annan, un modello «L27».⁸ Si tratterebbe di un gruppo il cui mandato non avrebbe natura decisionale, ma di *consensus building* sulle tematiche dello sviluppo, e opererebbe nelle materie affidate all'ECOSOC. Quest'ultimo organismo – vale a dire il Comitato Economico e Sociale delle Nazioni Unite – è esso stesso oggetto di proposte di riforma, anche perché la sua natura di istituzione dipendente dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ne fa in teoria un foro adatto a riconciliare le esigenze di rappresentatività con quelle di

⁵ Cf. T. Fues, *Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture*, in «International Politics and Society», 2/2007.

⁶ Cf. Anne-Marie Slaughter, «Government networks, world order, and the L20» in English, John/Thakur, Ramesh/Cooper Andrew F. (eds.), *Reforming from the top: A leaders' 20 summit*, United Nations University Press, Tokyo et al., 2005.

⁷ Cf. International Task Force for Global Public Goods, *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest*, Singapore 2006; il testo è reperibile online al seguente indirizzo: <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/169.pdf>

⁸ Cf. *Delivering as one. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on system-wide coherence*, New York, 9 November 2006 (<http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/hlp-swc-FinalReport.pdf>).

efficacia (tuttavia siamo oggi assai lontani da questo obiettivo!). Oggi l'ECOSOC è un «*second class body*» delle Nazioni Unite, privo di poteri decisionali e luogo di interminabili dibattiti ideologici.⁹

E' inoltre al contempo un organismo *troppo ampio*, essendo composto da 54 membri, per poter consentire una trattazione operativa delle principali questioni globali e *troppo ristretto* per pretendere di rappresentare l'intera *membership* delle Nazioni Unite. In un rapporto della «Commission on Global Governance» del 1995¹⁰ si prospettava di trasformare l'organismo in un «*Global Council*». Idee analoghe sono state avanzate negli anni seguenti, sotto le denominazioni più fantasiose: «*World Economic Council*», «*Council for Sustainable Development*», «*Global Governance Group*», «*Economic Security Council*», «*Economic and Social Security Council*», e così via. Lo scopo di tali proposte è da una parte quello di dar vita ad un organismo decisionale che sia più autorevole e più rilevante in termini di competenze rispetto all'ECOSOC attuale; dall'altro, che sia più rappresentativo ed aperto del Consiglio di Sicurezza e del G8.

In sintesi, tre possibili configurazioni si confrontano in merito alla creazione di un Consiglio Economico e Sociale o Consiglio Globale:

1. consolidamento del G20 o L20+ *al di fuori* delle Nazioni Unite;
2. istituzione, *all'interno* del sistema ONU, di un Consiglio di Sicurezza Economico (proposte francesi e tedesche), dotato di poteri decisionali e con pari dignità rispetto al Consiglio di Sicurezza; a seconda delle «versioni», il nuovo Consiglio dovrebbe sostituire totalmente l'ECOSOC o assumere alcune delle sue attuali funzioni;
3. *upgrading* dell'ECOSOC: soluzione assai più razionale delle precedenti, che potrebbe anche prescindere da emendamenti formali alla Carta delle Nazioni Unite, ma che tuttavia richiederebbe una forte e ampiamente condivisa volontà politica della *membership* – che finora non è alle viste – per assegnare all'organismo funzioni di orientamento e coordinamento della politica economica globale. Una variante «incrementale» di tale ultima proposta prevede, più modestamente, il miglioramento qualitativo dell'ECOSOC nella direzione di un «*International Development Council*» (senza pretendere di ledere le competenze delle Istituzioni Finanziarie Internazionali) con ampie attribuzioni in materia di sviluppo, che si riunirebbe una volta l'anno a livello ministeriale e che diverrebbe, ogni due anni, un Forum ad alto livello per la cooperazione allo sviluppo, al fine di analizzare le tendenze delle politiche internazionali in questo cruciale ambito di intervento e di incoraggiare una maggiore coerenza tra politiche di sostegno allo sviluppo e politiche attuate in altri settori economico-finanziari.

Dinanzi alle complesse problematiche derivanti da una gestione «collegiale» (e spesso frustrante) dei temi globali, alcuni analisti e commentatori sono tentati da una semplificazione radicale, enfatizzando oltre misura il possibile ruolo del G2, vale a dire un meccanismo di consultazioni costanti e su un'ampia gamma di questioni – da quelle economico-finanziarie a quelle politico-strategiche – tra Stati Uniti e Cina. Tuttavia non sembra che una relazione privilegiata, in forma di «dialogo strategico» strutturato e permanente, tra Stati Uniti e Cina debba necessariamente rimpiazzare gli attuali formati più inclusivi e rappresentativi. Da ultimo, tale tesi (vale a dire un G2 *complementare* ma non *sostitutivo* rispetto agli altri fori) è stata sostenuta da Zbigniew Brzezinski¹¹. Egli parte dalla situazione geo-strategica dei rapporti sino-americani, che sono stati definiti da analisti cinesi nei termini di «interdipendenza complessa», nella quale ciascuna delle due parti giudica l'altra in modo pragmatico e «moderato» e nella quale le due parti possono competere e consultarsi nel contesto delle regole internazionali esistenti. Tuttavia non c'è dubbio che un'ascesa globale della Cina – nota Brzezinski – non può che essere di natura «revisionista» rispetto all'ordine mondiale, dal momento che tale circostanza implica di per sé profondi mutamenti nel

⁹ Cf. Jens Martens, *The Reform of the UN Economic and Social Council (ECOSOC): A Never-Ending Story?* «World Economy and Development and Global Policy Forum», 14.11. 2006; testo reperibile *online* all'indirizzo: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/222/47509.html>

¹⁰ Cf. Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, USA 1995

¹¹ Cf. Zbigniew Brzezinski, *The Group of Two that could change the world*, «Financial Times», 3.1.2009

sistema internazionale, benché essi siano perseguiti in modo paziente, prudente e pacifico. In effetti, la Cina ha cambiato il suo atteggiamento sulla scena internazionale, passando dalla nozione di un conflitto di classe globale e dalla prospettiva di una rivoluzione mondiale al concetto della «pacifica ascesa» in termini di influenza globale, in vista di un «mondo armonioso». Su queste premesse, occorrerebbe consolidare il G2 informale, consistente, in pratica, in incontri su base regolare tra i *leaders* per discutere non solo di questioni bilaterali ma anche di tematiche di respiro mondiale.

Non ci si può stupire se il tema della riforma delle *governance* economica globale abbia innescato anche, come prevedibile, una sorta di *beauty contest* tra i principali *think tanks* americani e non, alcuni dei quali rappresentano delle vere e proprie «corazzate» del pensiero strategico. E' utile passare in rapida rassegna le principali proposte ed analisi scaturite da tali approfondimenti tematici.

3.1. La posizione della «Brookings Institution»

La *Brookings Institution* ha prodotto un documento nel quale si prospetta un nuovo «Gruppo dei 16» (G16) composto dai membri del G8 con l'aggiunta di Brasile, Cina, India, Sudafrica, Messico (il tradizionale *outrach* del G8) e Indonesia, Turchia, Egitto *oppure* Nigeria.¹² Gli Autori dello studio ritengono che il G16 sia destinato a rimpiazzare il desueto G8, e a funzionare come un foro di «pre-negoziazione» per forgiare accordi preliminari sulle più importanti ed urgenti questioni globali. Questi gli altri punti degni di nota nel documento della Brookings:

- si introduce il concetto di *responsible sovereignty* per sottolineare gli obblighi che gli stati (specie più prosperi) hanno sia nei confronti dei loro cittadini che nei riguardi di altri Paesi;
- per il Consiglio di Sicurezza, si propone anzitutto una rapida e «volontaria» riforma del diritto di veto, come gesto di buona volontà (*confidence building*) dei P5 (i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza) verso una riforma più ambiziosa, che dovrebbe contemplare, in prospettiva, l'allargamento del Consiglio di Sicurezza, che dovrebbe a sua volta aver luogo entro al fine del primo mandato di Obama (cioè entro il 2012), costruendo sulla «credibilità» ottenuta attraverso il «raddoppio» del G8 in G16;
- quanto alle istituzioni finanziarie, si suggerisce genericamente di porre fine al «monopolio» (che sarebbe tuttavia più esatto definire una forma di «oligarchia») degli Stati Uniti e dell'Europa nella guida del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale.
- si raccomanda, infine, un rafforzamento delle organizzazioni regionali, ed in particolare si propone di avviare un esercizio decennale di *capacity building* a favore dell'Unione Africana e di sostegno ad un meccanismo di sicurezza regionale per il Medio Oriente.

3.2. La posizione del «Council on Foreign Relations»

Da parte sua, il *Council on Foreign Relations* ha lanciato, nel marzo del 2008, una riflessione più ampia sulla *global governance* che si basa sull'assunto che il mondo è cambiato in modo radicale dal 1945 («*dramatically, fundamentally, and irrevocably*»). Il *Council* realisticamente ammette che, mentre è facile identificare le deficienze dell'attuale sistema di *global governance*, più difficile è convincere i diversi attori ad autoriformarsi con la prospettiva di perdere privilegi o rendite di *status*. Per procedere ad una riforma che rispecchi le reali esigenze poste dall'attuale crisi delle istituzioni/organizzazioni internazionali e multilaterali, le principali sfide teoriche da raccogliere sono la riconcettualizzazione dell'idea di sovranità nell'era globale, l'inclusione di attori non statuali nella *governance* globale, il superamento del *deficit* democratico nei meccanismi di

¹² Cf. C. Pascual, B. Jones, S. Stedman, *Managing Global Insecurity. A Plan for Action. A New Era of International Cooperation for a Changed World: 2009, 2010, and Beyond*, Brookings Institution, Washington 2008. Il documento è poi divenuto un libro: *Power and responsibility: Building International Cooperation in an Era of Transnational Threat*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2009

funzionamento della *global governance*. Sono quindi indicate quattro aree critiche rispetto alle quali l'attuale sistema di *governance* globale è considerato superato:

1. contrasto alle minacce transnazionali (terrorismo, armi di distruzione di massa, sicurezza interna, malattie ad alto tasso di contagio, *biosecurity* e sanità pubblica su scala globale);
2. protezione dell'ambiente e promozione della sicurezza energetica (cambiamenti climatici globali, «insicurezza energetica»);
3. governo dell'economia globale (riforma del sistema finanziario internazionale, commercio internazionale e Doha Round, investimenti esteri e fondi sovrani, politica di sviluppo globale);
4. prevenzione e risposta ai «conflitti violenti» (tema del «fallimento» degli Stati, conflitti interni, regolazione internazionale dell'uso della forza, operazioni di *peace-keeping* e soprattutto *peace-building* post-bellico).

Conseguentemente, le nuove regole per le istituzioni internazionali e la *global governance* dovrebbero incorporare i seguenti *drivers*:

- Una traslazione del potere (*a shift in power*) verso il «sud globale», con l'ascesa di Cina, India e Brasile ed il relativo declino dell'Europa. Le principali istituzioni internazionali (*core international institutions*) dal Consiglio di Sicurezza al G8, non si sono ancora adattate a tali fondamentali cambiamenti (*sismic shifts*), con riflessi sulla loro legittimazione ed efficacia.
- L'incremento delle minacce transnazionali, dal terrorismo alle pandemie ai cambiamenti climatici. Tali sfide richiedono nuove e più intense forme di cooperazione internazionale, e al riguardo gli Stati Uniti per primi dovrebbero chiarire la loro «storica» ambivalenza nei confronti del multilateralismo.
- Lo spettro degli stati deboli o a rischio di «fallimento» (*weak and failing states*). Per la prima volta nella storia, le minacce più serie provengono in misura minore da stati *troppo* potenti (come fu nel caso della Germania nazista) rispetto agli stati *troppo poco* potenti (come l'Afghanistan post-Talebani e l'Iraq post-Saddam Hussein). E' un obiettivo di sicurezza collettiva garantire il controllo di tali «spazi non-governati».
- L'influenza crescente degli attori non-statali. In questa categoria vanno incluse anzitutto le organizzazioni illegali motivate da rivendicazioni politiche (*political grievance*) come al-Qaeda o semplicemente da interessi economici e di sfruttamento. Ma rientrano in questa stessa rubrica anche attori non statuali «benevoli», come le organizzazioni non governative («ong»), esponenti della società civile, istituzioni umanitarie. Come integrare in uno schema di cooperazione internazionale tali attori rimane un problema non del tutto risolto.
- Norme in fase di evoluzione sul rapporto tra *sovranità* ed *intervento esterno*. In questo dibattito entrano sia il tema della *responsibility to protect*¹³ che quello del *duty to prevent*.¹⁴
- La moltiplicazione di organizzazioni internazionali di carattere regionale e sub-regionale. Occorre garantire coerenza tra questa pletora di nuove istituzioni, in modo da stabilire quali siano i rispettivi «vantaggi comparati» ed incoraggiare una «giudiziosa» divisione del lavoro che assicuri un efficace *burden sharing*, evitando il rischio dello scaricabarile (*burden shifting*).
- L'aumentato rilievo dei *network* governativi transnazionali informali, al di fuori dei canali «diplomatici» ufficiali e tradizionali, senza seguire schemi gerarchici e pre-determinati.¹⁵
- Una crescente tendenza ad affidarsi a «coalizioni di volenterosi» (*coalitions of the willing*). A parte il caso di operazioni militari come quella in Iraq nel 2003, ci si riferisce in realtà ad altri contesti, come la *Proliferation Security Initiative* (PSI). Il tema è come utilizzare la

¹³ Cf. *The Responsibility to Protect. Report to the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (sotto la direzione di Gareth Evans e Mohamed Sahnoun), Dicembre 2001; cf. anche Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, *The Responsibility to Protect*, «Foreign Affairs», Novembre/Dicembre 2002

¹⁴ Cf. Lee Feinstein & Ann-Marie Slaughter, *A duty to prevent*, «Foreign Affairs», gennaio-febbraio 2004

¹⁵ Su questo tema cf. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton 2004 e, della stessa Autrice, *America's Edge. Power in the Networked Century*, «Foreign Affairs», January/February 2009

flessibilità offerta da tali formati senza indebolire le organizzazioni multilaterali propriamente dette (prima fra tutte l'Organizzazione delle Nazioni Unite e la sua vasta rete di agenzie).

- Quanto al G8, il *Council* afferma che non ha più senso escludere le più importanti economie emergenti, come Cina, India e Brasile, come pure altre *middle powers*. Il *Council* prende in considerazione con favore la proposta di trasformare il G20 direttamente in L20 («Leaders-20»), e anche di creare gruppi specifici gruppi «tagliati» (*tailored*) per affrontare singole tematiche (ad esempio energia o migrazioni).

3.3. La posizione della «New America Foundation»

La *New America Foundation* conduce una ricerca sulla *governance* che finora non ha prodotto documenti che riguardino direttamente la questione dei formati. Tuttavia l'impostazione è quella di andare oltre una concezione angusta delle modalità di soluzione dei problemi globali nei termini di un compito esclusivamente inter-statale. Si tratterebbe, invece, di esplorare i modelli esistenti di cooperazione fruttifera tra una quantità di diversi attori internazionali, quali i governi, le organizzazioni internazionali, le organizzazioni non governative, le grandi imprese multinazionali, le personalità dedite ad iniziative umanitarie e filantropiche, le università. Prima di mettere mano a complesse riorganizzazioni dell'architettura della *governance* mondiale, occorrerebbe infatti – secondo il punto di vista della *New America Foundation* – chiedersi quali modelli si siano dimostrati più efficaci, quali attori abbiano contribuito con le risorse più significative (anche e soprattutto di idee e prospettive), quale nuovo contesto di diritto internazionale possa essere concepito per ospitare questo nuovo panorama politico-diplomatico.¹⁶

La riflessione deve quindi concentrarsi sull'*efficacia*, da un lato, e sulla *legittimità*, dall'altro. Parag Khanna¹⁷, direttore del programma di *global governance* alla *New America Foundation*, sostiene che sulla scena internazionale siano ormai apparsi tre «imperi», ovviamente non nel significato tradizionale della parola. Il primo impero è quello americano, e il modo con il quale opera è quello della *coalizione*; il secondo impero è quello cinese, che tende ad espandersi attraverso la *consultazione*; il terzo impero è l'Unione Europea, che si afferma nel mondo sulla base del *consenso*. Questi tre imperi sono in competizione tra loro, agendo contemporaneamente sulle due forze della *globalizzazione*, da un lato, e della *geopolitica* dall'altro. Globalizzazione, cioè espansione senza un *focus* territoriale, e geopolitica, cioè espansione ed influenza *su base* territoriale, non sono più concetti antitetici nel XXI secolo, ed anzi si rafforzano a vicenda. Sulla base di questa analisi, Khanna ritiene che gli Stati Uniti dovrebbero perseguire la creazione di un G3 con l'Europa e la Cina. Il G3 sarebbe – nella valutazione di Khanna – anche uno strumento con cui affrontare le sfide globali, cioè stabilizzare il prezzo del petrolio, ridurre le emissioni di gas serra senza rallentare la crescita, combattere la povertà, intervenire in modo costruttivo negli Stati in difficoltà.

3.4. La posizione del «Carnegie Endowment for International Peace»

Il *Carnegie Endowment for International Peace* ha preferito, in materia di *global governance*, concentrarsi – attraverso seminari e occasioni di approfondimento più che con studi organici – sull'analisi politica di eventi o specifiche problematiche piuttosto che offrire ricette complessive. Tuttavia emerge presso questa istituzione un interesse nei riguardi del G20, pur nel contesto di una valutazione non aprioristicamente entusiasta per tale esito. In particolare, al *Carnegie* si

¹⁶ Cf. *New America Foundation - Global Governance Initiative*

(http://www.newamerica.net/programs/american_strategy/global_governance#)

¹⁷ Cf. Parag Khanna, *The Second World. Empires and Influence in the New Global Order*, Random House, New York 2008; tr.it. *I tre imperi. Nuovi equilibri globali nel XXI secolo*, Fazi, Roma 2009

sottolineano alcuni elementi emersi non solo dal dibattito, ma anche dalla prassi recente in materia di *governance*:

1. Il *trade-off* tra efficacia e legittimità. Il coinvolgimento di un numero limitato di Paesi rende più probabili soluzioni operative e funzionanti, mentre un processo più inclusivo aumenta la legittimità dell'esercizio. Tuttavia, se un numero pur ridotto di Paesi riesce a generare soluzioni ad alto impatto, allora il processo che ha condotto a tali esiti può essere in qualche modo considerato persino più «legittimo» di negoziati più inclusivi che però non portano ad alcun risultato. La mancanza di legittimità può, d'altro canto, compromettere l'efficacia, specie nei casi in cui divenga difficile ottenere l'esecuzione delle decisioni da parte di quanti non siano stati coinvolti sin dall'inizio nel processo decisionale. Se un numero consistente di paesi decidesse di ignorare gli standard ed i parametri concordati da altri, altri paesi potrebbero sentirsi autorizzati a prescindere, se essi dovessero essere (soggettivamente) ritenuti non corrispondenti agli interessi nazionali.
2. Un panorama affollato di organizzazioni internazionali. La sovrapposizione di compiti e la competizione tra il crescente numero di organizzazioni internazionali per accaparrarsi risorse limitate ha generato inefficienze globali. Al riguardo, mentre vi sono quanti ritengono che le funzioni svolte dal G20 dovrebbero essere «devolute» (o restituite) alle organizzazioni economiche e finanziarie internazionali formali (come il Fondo Monetario Internazionale e le Nazioni Unite), un'altra tendenza propende per l'eliminazione pura e semplice delle organizzazioni internazionali inefficaci, anche se realisticamente una misura di tale radicalità appare lontana dal costituire una priorità per i *leaders* politici nella fase attuale. D'altra parte, la rilevanza di un'istituzione può essere legata a fattori congiunturali imprevedibili, come nel caso della «improvvisa» rivalutazione del Fondo Monetario Internazionale.
3. Cessione di sovranità. La sfida più impegnativa che la cooperazione internazionale deve affrontare verte sulla necessità che i governi cedano una quota di sovranità per adeguarsi a standard concordati internazionalmente. Anche quando tali parametri migliorano oggettivamente il benessere complessivo di un paese, essi possono generare risentimenti tra specifici gruppi di interesse nazionali che, a torto o a ragione, si sentono penalizzati dagli accordi da applicare. Nel caso delle istituzioni finanziarie – come le Banche Centrali - il coordinamento delle politiche può risultare relativamente più semplice, perché esse sono di norma più indipendenti – e quindi meno sensibili al consenso del «pubblico» – rispetto ai rappresentanti eletti, sottoposti spesso a forti pressioni affinché non assumano impegni relativi a politiche fiscali e commerciali coordinate a livello internazionale.

3.5. La posizione della «Heritage Foundation»

In una posizione del tutto eterodossa rispetto agli approcci riformistici e interventisti neo-keynesiani e di ingegneria istituzionale internazionale si collocano gli irriducibili sostenitori del libero mercato e della *deregulation*. Ad esempio, Kim R. Holmes¹⁸, vice presidente della conservatrice *Heritage Foundation*, ha recentemente ribadito la necessità che ogni aggregazione di *governance* abbia come scopo fondamentale quello di garantire la libertà economica su scala mondiale, considerata l'unico vero motore della crescita. Da questo punto di vista, il G8 dovrebbe occuparsi, a suo avviso, del tema della riduzione della pressione fiscale, della garanzia dei diritti di proprietà e dei limiti al *deficit* di bilancio assai più che del cambiamento climatico o del processo di pace israelo-palestinese. Nemmeno a Davos, vale a dire nel foro di dibattito economico più importante al mondo, si parlerebbe della questione che questo approccio ritiene prioritaria, e cioè garantire il corretto e libero funzionamento dei mercati. Solo la libertà economica avrebbe il potere di generare

¹⁸ Cf. Kim R. Holmes, *Economic freedom on a global scale*, «Washington Times», 26.9.2008; reperibile *online* al seguente indirizzo: <http://www.heritage.org/press/commentary/ed0926508a.cfm>

la prosperità su scala globale. Viene pertanto stigmatizzato quello che è considerato un vero e proprio attacco alla libertà economica, con l'adozione di politiche che sono considerate controproducenti perché ispirate a logiche protezionistiche ed interventiste. Mentre il WTO e il Fondo Monetario sono accusati di non riuscire a far valere i principi della libertà economica da parte delle attuali strutture di *governance* economica formali ed informali, perché si sarebbero fatti portatori di una filosofia economica considerata fallimentare, le Nazioni Unite, ritenute dall'*Heritage* un'organizzazione «simpatetica» verso il socialismo (?), attraverso le varie agenzie starebbero ponendo in pratica un programma di sistematico rafforzamento del loro ruolo regolatore, di autorità giudiziaria globale e di strumento per la redistribuzione del reddito su scala mondiale.

La risposta a questo «sconvolgimento» globale consisterebbe nella creazione di un nuovo ed alternativo organismo informale e poco strutturato, il *Global Economic Freedom Forum* (GEFF) tra 20 o 25 Paesi che abbiano dato prova di saper difendere i principi del libero mercato e di aver adottato politiche monetarie rigorose. Il Vertice annuale del GEFF dovrebbe discutere di come trovare soluzioni comuni a problemi quali il debito estero, la debolezza delle istituzioni finanziarie e la povertà nei Paesi in via di sviluppo. Per affermarsi come un interlocutore credibile, il GEFF dovrebbe garantire inoltre la diversità geografica della sua *membership*. Ne farebbero parte gli Stati Uniti (che tuttavia in fatto di rigore finanziario e di controllo del debito pubblico non avrebbero, forse, molto da insegnare, *nda*) l'Australia, l'Irlanda; ad essi si aggiungerebbero il Giappone e la Gran Bretagna, ma anche il Lussemburgo, il Cile, il Botswana, le Mauritius, il Bahrain, l'Estonia! Il Vertice avrebbe come compito quello di discutere, ad esempio, di come migliorare il libero commercio e ridurre i sussidi agricoli; i Paesi europei che ne farebbero parte (come Gran Bretagna, Irlanda e Lussemburgo) avrebbero così a disposizione un «foro» in cui analizzare i modi per «liberalizzare» le politiche economiche dell'Unione Europea.

Il nuovo organismo informale non aspirerebbe, ovviamente, a rimpiazzare il WTO (*World Trade Organization*, o OMC, Organizzazione Mondiale per il Commercio) altre istituzioni economiche e finanziarie internazionali formali, ma agirebbe come un *caucus* all'interno di esse. I suoi membri coordinerebbero le loro iniziative anche in seno alle Nazioni Unite, sfidando la filosofia della *global governance* imperante «dalle parti di Turtle Bay» (località di Manhattan dove si erge il Palazzo di Vetro).

C'è un punto, mi pare, dell'analisi dell'*Heritage* che risponde senz'altro a verità: e cioè che il mondo rimarrebbe sicuramente «colpito» da «Vertici» di tale inusitata natura!

3.6. *La posizione dell'«Hudson Institute»*

Assai più articolato sotto il profilo dell'analisi delle implicazioni ideologiche del tema della *global governance* è l'*Hudson Institute*, anch'esso di stampo conservatore. Uno dei suoi esponenti di spicco, John Fonte¹⁹, sostiene che nei prossimi anni l'ideologia, le istituzioni e le forze della *global governance* sfideranno apertamente la legittimità e l'autorità dello stato-nazione di matrice liberal-democratica. L'argomento principe a favore della *global governance* è che per problemi di portata globale siano necessarie risposte (politiche ed istituzionali) anch'esse globali. La tesi della «globalità» rappresenta la transizione dall'*internazionalismo* (la collaborazione inter-statale) al *trans-nazionalismo* (o *globalismo*). Fonte fa riferimento specifico al «progressismo transnazionale» (*transnational progressivism*) come ad una sintesi ideologica di tale orientamento. Le conseguenze pratiche di questa impostazione consistono nella promozione delle istituzioni sovra-nazionali, in un contesto politico che può essere definito come «post-democratico» in termini di processo (rappresentanza) e «post-liberale» (nel senso di un superamento del liberismo) nelle scelte sostanziali.

¹⁹ John Fonte, *Global Governance vs. the Liberal Democratic Nation-State: What Is the Best Regime?*, reperibile online all'indirizzo: http://pcr.hudson.org/files/publications/2008_Bradley_Symposium_Fonte_Essay.pdf

La mappa politica all'interno dei singoli Paesi (e particolarmente negli Stati Uniti) risentirebbe ormai fortemente di questa polarizzazione attorno alla nozione di *global governance*. Il centro-sinistra sarebbe intellettualmente più disponibile ad affrontare i problemi concettuali posti dalla dimensione trans-nazionale. Tuttavia ciò avverrebbe al prezzo di rendere più indefiniti i confini tra l'ordine democratico e costituzionale interno e la *governance* sovra-nazionale post-costituzionale. Per quanto riguarda le forze di centro-destra, esse si trovano confrontate con alcuni nodi concettuali, talvolta contraddittori:

1. Il «paradigma di Fukuyama»²⁰, e cioè l'assunto che la liberal-democrazia occidentale rappresenti ormai il solo progetto politico di portata realmente universale.
2. La considerazione che la minaccia più temibile ed organica per la democrazia liberale venga dall'Islam radicale.
3. La «narrazione» (*narrative*) di Robert Kagan²¹, il quale, mettendo in discussione il paradigma di Fukuyama, afferma che il mondo contemporaneo conosce una rivalutazione (sia teorica che pratica) dell'autocrazia (con riferimento specifico alla Cina ed alla Russia). Per Kagan, il confronto tra l'antico problema dell'autocrazia ed il «contemporaneo» discorso della democrazia liberale rappresenterà uno dei tratti caratteristici del XXI secolo.
4. L'«ambiguità libertaria» delle *élites* tecnocratiche e delle *Corporations*, che si sono fatte spesso sostenitrici del trans-nazionalismo e che sono, in sostanza, ambivalenti rispetto allo stato-nazione (Fonte cita la retorica globalista degli *spot* della Coca-cola).
5. Una sorta di «nostalgia di Ellis Island», che conduce ad un atteggiamento anti-assimilazionista e multi-culturalista rispetto alla nuova immigrazione di massa negli Stati Uniti, e che sfida le acute analisi di Samuel Huntington sull'identità nazionale²².

In conclusione, Fonte ritiene che le formazioni di centro-destra necessitino di un approccio più ampio ed articolato (*a broad conceptual framework*) che consenta loro di affrontare con maggior cognizione di causa il progetto della *global governance* e la sua ideologia di un «progressismo amorfo». Per Fonte, infatti, la *global governance* è una sfida di sistema (*a regime challenge*), poiché mette in discussione la legittimità dello stato-nazione democratico e i principi fondamentali della sovranità costituzionale, in quanto ideologia post-democratica e post-liberale. Il contraltare della *global governance* dovrebbe essere il sostegno ai principi universali del costituzionalismo, del governo consensuale, della sovranità dello stato-nazione liberale.²³

²⁰ Cf. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Avon Books, New York 1992; tr. it. *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano 2003

²¹ Cf. Robert Kagan, *Il ritorno della storia e la fine dei sogni*, Mondadori, Milano 2008 (orig. *The Return of History and the End of Dreams*, Alfred A. Knopf, New York 2008)

²² Samuel P. Huntington, *Who Are We: The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, New York 2005; tr. it. *La nuova America. Le sfide della società multiculturale*, Garzanti, Milano 2005

²³ La questione del rapporto tra politica ed economia, anche a livello globale, è tornata di attualità non solo in relazione alle «ricette» per uscire dalla crisi, ma anche come tema di dibattito teorico. Amartya Sen (*Capitalism beyond the crisis*, «The New York Review of Books», volume 56, number 5, March 2009) e Ian Bremmer (*State Capitalism comes of age. The end of free market?* «Foreign Affairs», May/June 2009) hanno affrontato il tema delle connessioni tra crisi economico-finanziaria, intervento dello stato e riflessi sul sistema di *governance* globale. I due interventi in questione, in definitiva, affrontano il difficile tema della razionalizzazione dell'interazione dialettica tra istituzioni e norme che si richiamano ai principi dello *scambio*, dell'*autorità* e della *solidarietà* (secondo l'ottica «*markets, governments, communities*»: cf. Alberto Martinelli, *La democrazia globale. Mercati, movimenti, governi*, Università Bocconi Editore, Milano 2008²) in rapporto al «cerchio» più ampio della *governance* globale. Si tratta di due opposte impostazioni critiche: la prima perché ritiene insufficiente il richiamo al solo pensiero economico di Keynes (con le sue implicazioni di *policy*) come sfondo concettuale per uscire dalla crisi; la seconda perché considera eccessivo ed insostenibile nel lungo periodo l'affidamento all'interventismo statale come soluzione delle incongruenze del sistema economico su scala globale. Non è necessario, secondo Sen, puntare su una «nuova» definizione di capitalismo. Nel loro impegno a riformare i sistemi finanziari nazionali e a migliorare la *governance* globale, gli Stati hanno già delle linee guida a cui fare riferimento, senza che vi sia la necessità di arrivare a una ridefinizione dei parametri fondamentali del capitalismo. Linee guida che sono appunto fondate su una migliore regolamentazione dei mercati e su un'accresciuta attenzione agli effetti negativi che l'economia di mercato può produrre su tutte le fasce della popolazione, con una conseguente estensione del ruolo dello Stato non solo in termini di regolazione, ma anche in quelli di garanzia e di controllo.

3.7. Stuart Holland e la «World Development Organization»

In questa rassegna di riflessioni e di analisi riguardanti la riforma della *governance* economica informale, si può inserire anche, per il suo indubbio interesse e per il suo carattere «eliminarlo» o connettivo tra istituzioni formali ed informali, la proposta di Stuart Holland²⁴ di creazione di una Organizzazione Mondiale per lo Sviluppo Economico (*World Development Organization – WDO*). Secondo Holland, si tratterebbe di dare vita ad un'organizzazione agile, avente soprattutto il compito di coordinare l'azione delle già esistenti istituzioni finanziarie e dei più importanti fori competenti in materia di sviluppo economico, quali Banca Mondiale, OCSE, FMI, OIL e UNCTAD. La WDO affiancherebbe dunque la *World Trade Organization* nella *leadership* mondiale in materia di cooperazione finanziaria e sviluppo economico.

Il «nocciolo duro» della WDO dovrebbe essere costituito dal G20, che svolgerebbe le funzioni di *governing body* dell'Organizzazione. Il processo decisionale sarebbe comunque basato sul consenso - in un quadro dunque più intergovernativo che sovranazionale - anche se potrebbero essere decise a maggioranza delle «azioni comuni», sul modello delle «cooperazioni rafforzate» in ambito UE. La WDO dovrebbe avere in particolare le seguenti finalità:

- attuare iniziative (di breve termine) e politiche (di lungo termine) per assicurare la stabilità finanziaria ed economica globali;
- rilanciare la crescita del commercio globale;
- favorire il dialogo fra G7 (i Paesi sviluppati ad economia di mercato senza la Russia) e G77 (gruppo dei 77 Paesi in via di sviluppo, creato nel 1964, ed ora costituito da oltre 130 Paesi) sui temi dello sviluppo economico;
- ridurre le asimmetrie presenti nel commercio mondiale e negli Investimenti Diretti Esteri;
- accrescere la coerenza delle politiche condotte dalle banche centrali e dalle altre istituzioni finanziarie nazionali;
- individuare meccanismi per una maggiore *accountability* delle grandi istituzioni finanziarie private.

A livello istituzionale, la WDO si avvarrebbe comunque di un proprio Segretariato, di un Collegio dei Supervisor e di un Comitato Finanziario, cui parteciperebbero rappresentanti delle IFI (Istituzioni Finanziarie Internazionali), delle Banche e dei Fondi di Sviluppo regionali nonché dei principali Fondi Sovrani (che vedrebbero quindi istituzionalizzato il proprio ruolo quali attori della *governance* economica mondiale).

Una delle principali innovazioni associate alla costituzione della WDO sarebbe l'adozione di una nuova «valuta globale di riserva», composta in sostanza da un «paniere» delle principali valute mondiali, con l'obiettivo di finanziare piani di sviluppo a lungo termine senza ripercussioni sugli equilibri monetari internazionali. L'esigenza di riformare le istituzioni internazionali competenti in

L'intervento dello Stato, specie nelle sue implicazioni «sociali», che Sen considera la *riforma* necessaria, è invece il tema che preoccupa Bremmer. Un'ondata di interventismo ha caratterizzato la risposta delle economie sviluppate alla crisi, ma essa appare come un fenomeno temporaneo. Più durevole si presenta il ritorno al ruolo della mano pubblica nelle economie emergenti. Una sorta di «capitalismo di stato» universale starebbe - secondo Bremmer - ridisegnando la stessa politica internazionale e l'economia globale, trasferendo alle autorità centrali degli Stati leve di potere e di influenza sull'economia sempre più ampie, con una conseguente, massiccia iniezione di politica (anche nella sua accezione negativa di *populist politics*) nel processo decisionale economico. Il «capitalismo di stato» conduce, secondo Bremmer, a gravi inefficienze del sistema, in quanto porta a una strettissima interdipendenza/commistione tra coloro che governano il paese e coloro che dirigono le imprese. In tale situazione, e per quanto non sia facile, l'autore ritiene indispensabile che le economie sviluppate e soprattutto gli Stati Uniti debbano continuare a «vendere i valori del libero mercato», adottando la scelta strategica del «*leading by example*».

²⁴ L'economista inglese Stuart Holland, ex membro del Parlamento britannico, consigliere di Jacques Delors per il Libro Bianco del 1993 e di Antonio Guterres per l'Agenda di Lisbona, ha presentato di recente uno studio intitolato *G20 and a New Bretton Woods*. Repertibile online, in forma sintetica, al seguente indirizzo: http://www.astrid-online.it/rassegna/12-03-2009/HOLLAND-S_G20-Agenda_20_02_09.pdf

materia di sviluppo economico nascerebbe per Holland dal superamento della visione keynesiana alla base del sistema di Bretton Woods. La sua analisi, infatti, concorda sulla necessità di rilanciare reddito e occupazione principalmente attraverso il re-impiego dei surplus commerciali e del risparmio, ma si dice «post-keynesiana» in quanto fondata sul concetto di «meso-economia», intesa come livello intermedio fra micro e macro-economia.

L'esperienza degli ultimi decenni dimostrerebbe infatti per Holland che fra il piano delle PMI (piccole e medie imprese) e quello macroeconomico globale si sono sviluppate alcune multinazionali di grandi dimensioni che, pur appartenendo al settore dell'imprenditoria privata, hanno la capacità di influenzare i processi economici a livello globale. Ciò ha fatto sì che, contrariamente a quanto previsto dalle principali teorie sul commercio internazionale, quest'ultimo più che dal gioco dei vantaggi comparati è stato influenzato in questi decenni soprattutto dagli Investimenti Diretti Esteri (IDE) operati dalle multinazionali, con evidenti effetti distorsivi a svantaggio dei Paesi meno dotati di risorse capaci di attirare gli IDE.

La soluzione proposta da Holland per rilanciare lo sviluppo e la crescita economica è quella di incrementare invece il livello degli Investimenti Sociali Diretti (ISD o SDI nell'acronimo inglese, quale contraltare degli IDE o FDI): in altre parole, anziché operare un semplice trasferimento di reddito dai Paesi più ricchi ai Paesi in via di sviluppo, si dovrebbe favorire direttamente la realizzazione nei Paesi più arretrati di investimenti nel settore sociale (salute, istruzione, rinnovamento urbano, ambiente rurale, ecc.), che genererebbero a loro volta la crescita attraverso meccanismi moltiplicatori. Tali investimenti potrebbero essere finanziati attraverso una «Tobin Tax» applicata alle transazioni in valuta estera: secondo i calcoli di Holland, praticando un tasso del 2% ed assumendo che non vi sia alcun impatto negativo sui volumi di scambio, verrebbero raggiunti entro il 2015 tutti gli obiettivi di sviluppo fissati dalle Nazioni Unite.

Gli ISD consentirebbero una crescita del reddito e quindi della domanda di prodotti esteri dei Paesi più arretrati, con conseguente stimolo del commercio internazionale ed effetti positivi per i Paesi più sviluppati/produttori. Naturalmente, ciò comporterebbe anche la necessità di finanziare a lungo termine i *deficit* commerciali dei Paesi più poveri; del resto, negli ultimi anni è stato proprio il finanziamento del *deficit* commerciale americano (grazie allo strumento dei *Treasury Bonds*) a consentire una crescita mondiale a ritmi sostenuti.

Trasferendo il concetto di «meso-economia» al piano istituzionale, infine, la WDO dovrebbe anche favorire la nascita di aggregazioni regionali a carattere economico, che affianchino le «meso-nazioni» - come USA, India e Cina - e le «meso-istituzioni» (come l'Unione Europea) quali attori di livello intermedio fra le economie nazionali più piccole e l'economia globale. Ciò consentirebbe di realizzare un ordine globale più pluralistico e di favorire l'integrazione socio-economica, facilitando il dialogo fra grandi e piccole economie (G7 vs. G77).

4. «Emisferici», «atlantici» e «planisferici»

A questo punto è possibile, sulla base delle convergenze che si registrano nel dibattito attuale negli ambienti accademici e politico-diplomatici, fissare in via preliminare alcuni punti fermi per una riforma della *governance* globale informale. Occorre premettere che è ampiamente riconosciuta l'esistenza di una «finestra di opportunità» e della necessità di procedere ad una razionalizzazione della *governance*, il cui panorama complessivo appare al momento a dir poco confuso. A titolo di esempio, nel solo ambito della non proliferazione sono state censite a livello internazionale ben 51 diverse iniziative! Un tema, quello della *governance*, che è all'ordine del giorno già da molti anni ma che ora occupa il centro della scena, per diversi fattori: accresciuta esigenza di gestire la globalizzazione, mutati scenari di geografia economica, crisi economico-finanziaria. Se si dovesse mancare, in questa favorevole fase, l'obiettivo di coniugare l'opzione multilateralista con la necessità di un'azione internazionale realmente efficace, potrebbero verificarsi effetti dirimpenti e duraturi sui futuri assetti mondiali.

Nel complesso, emergono tre distinte posizioni relativamente alla riforma della *governance* economica globale informale.

- 1) La prima, di stampo «emisferico» (da... Vancouver a Kyoto), teme che ogni mutamento nel sistema attuale inneschi un meccanismo che possa sfuggire di mano e pertanto preferisce in linea di massima lo *status quo*, pur con limitati adattamenti.
- 2) La seconda, di matrice «atlantica», è più aperta e disponibile a sperimentare nuove formule, anche totalmente innovative; in tale approccio manca ancora, tuttavia, una valutazione congrua delle conseguenze sull'intero spettro del *power sharing* a livello globale, soprattutto in considerazione del *global shift of power* che si sta determinando relativamente alle «capacità» dei rispettivi Paesi (a tale riguardo, circola la definizione, dai confini incerti, di *high capacity countries*). Ciò anche perché i Paesi interessati non ritengono - a torto o a ragione - che il cambiamento possa intaccare la loro posizione relativa.
- 3) La terza, di impostazione «planisferica», ritiene che lo *status quo* sia già in discussione e che il processo debba essere governato per condurlo verso esiti il più possibile razionali.

Queste divaricazioni si sono ulteriormente approfondite e precisate a seguito della crisi finanziaria globale. Si assiste, in altri termini, ad una valutazione divergente delle conseguenze della crisi economica in termini di mutamenti geo-politici strutturali.

- 1) Da una parte, c'è chi sostiene ancora il teorema, difficilmente difendibile, del *business as usual* (anche per non enfatizzare il nuovo ruolo della Cina e nell'insistenza nel considerare la Russia un *declining power*). Nella direzione della sostanziale «continuità» si collocano ad esempio le riflessioni di John Ikenberry²⁵, esponente di spicco della «scuola internazionalistica» di Princeton, che enfatizzano la sostanziale «tenuta», anche nelle critiche circostanze attuali, dell'ordine internazionale nato dopo la seconda guerra mondiale (definito il «mondo OCSE» o «mondo libero»). La tesi di Ikenberry è che la struttura politica e regolativa dell'assetto *interno* degli Stati che hanno adottato valori in senso lato occidentali si sia riflessa, nella sostanza, nell'ambiente internazionale *esterno* (un'impostazione simile a quella di Fukuyama, ma senza il riferimento alla «fine della storia»). Due le fattezze fondamentali di questo «ordine», secondo Ikenberry: la creazione di «comunità di sicurezza» inclusive, da una parte, e la forza di attrazione del liberalismo come principio organizzatore della struttura politica ed economica interna ed internazionale. Un ordine aperto, ma anche «resistente» («*easy to join, hard to overturn*»). La fase attuale è descritta da Ikenberry in termini di «crisi di mezza età» del sistema, che richiederebbe semplicemente una messa a punto e non una radicale rivisitazione dell'ordine mondiale liberal-democratico, che a suo dire sarebbe stato accettato, nella sostanza (o quanto meno non formalmente rigettato), anche dalla Cina. Il principale mutamento strutturale consisterebbe, per Ikenberry, nell'emergere di una nuova condizione della sicurezza internazionale, che impone di concepirla in termini di complessità e soprattutto come ulteriore declinazione della crescente interdipendenza («*security interdependence*»). Gli aggiustamenti che si rendono necessari nell'ordine internazionale sarebbero dovuti non tanto all'inadeguatezza degli assetti, quanto ad una «crisi di autorità», destinata a manifestarsi in modo più evidente nel medio-lungo periodo, anche in connessione con la trasformazione degli Stati Uniti in un attore sempre più «normale» (ma comunque predominante) e con il consolidarsi di nuovi centri di articolazione del potere mondiale (anche di carattere trans-nazionale e non governativo, e dunque in questo senso «post-westphaliano»). In sostanza,

²⁵ Cf. G. John Ikenberry, *Grand Strategy as Liberal Order Building*, paper, 29 May 2007 (reperibile online all'indirizzo: <http://www.princeton.edu/~gji3/Ikenberry-Grand-Strategy-as-Liberal-Order-Building-2007-word.pdf>); cf. anche, più recentemente, Daniel Deudney and G. John Ikenberry, *The Myth of the Autocratic Revival*, «Foreign Affairs», January/February 2009; tale articolo ha provocato un interessante dibattito a più voci (dissonanti): Azar Gat, Daniel Deudney and G. John Ikenberry, Ronald Inglehart and Christian Welzel, *Which Way Is History Marching?* «Foreign Affairs», July/August 2009

un'analisi tesa a minimizzare la percezione di una radicale riconfigurazione degli equilibri mondiali, con la conseguente indicazione di effettuare limitati interventi al fine di rispondere al *governance gap*.

- 2) In alternativa a questa impostazione «continuista» si pongono quanti ritengono che la traslazione di potere in corso imponga una rivisitazione dell'ordine globale che, senza essere palinogenetica, apporti tuttavia modifiche sostanziali anzitutto al sistema della *governance* economica, sia informale che formale, nel senso di un riequilibrio nella distribuzione dei ruoli. In questa categoria si collocano quanti vedono nei nuovi assetti indotti dalla crisi una possibilità di acquisire uno *status* globale, anche se non sempre tale prospettiva è accompagnata da un'adeguata riflessione sulle conseguenze in termini di assunzione di responsabilità e di esercizio delle «capacità» nazionali.
- 3) Infine, vi sono i paesi i quali, consapevoli che i *vincoli* e i *numeri* economici ridimensionano oggettivamente il loro ruolo nazionale nella *governance* informale, lo ritengono un esito in buona misura inevitabile, ma al contempo tentato di porsi dinanzi ad esso in modo propositivo e costruttivo (anche per limitare i «danni»).

5. Criteri e principi-guida per una riforma della *governance* globale informale

Il dibattito in corso ha messo in luce, a mio avviso, alcuni punti essenziali, da porre alla base di ogni riflessione sulla riforma della *governance*.

1. *Connessione*. E' da più parti sottolineata l'esigenza di assicurare un più stretto e trasparente raccordo fra il lavoro dei «gruppi informali» («clubs»: G8, G20, «Major Economies Forum – MEF», ecc.) della *governance* mondiale e le istituzioni multilaterali formali, siano esse a carattere universale (ONU), «specialistico» (FMI, Banca Mondiale) o regionale. In questo contesto, l'idea di «*pre-negotiating bodies*» appare un concetto utile. In altri termini, più che di un processo di «*decision making*» da parte di un velleitario «governo mondiale» auto-investitosi tale, si riconosce l'opportunità di un processo di «*consensus building*» basato sulla circolazione delle informazioni, la condivisione delle analisi e l'adozione di posizioni coordinate secondo la formula dell'«*overlapping consensus*» (per mutuare la terminologia di John Rawls²⁶) al fine di facilitare le scelte in seno alle istituzioni multilaterali formali.
2. «*Cluster*» politica. C'è larga convergenza su un insieme di principi politici che dovrebbero caratterizzare i fori della *governance* riformata:
 - rappresentatività e inclusività quanto alla *membership*;
 - procedure democratiche e consenso quanto al *modus operandi*;
 - *efficacia* quanto ai risultati;
 - *legittimità* quanto all'esistenza, costituzione e finalità del gruppo.

Se i primi due punti sono essenziali per determinare il grado di legittimità di un gruppo selezionato e ristretto, l'efficacia (la capacità di «*deliver*») appare l'elemento cruciale. Atteso infatti che l'unico foro internazionale universale pienamente rappresentativo/inclusivo e democratico è l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e che nessun formato «informale» potrà mai dirsi né del tutto rappresentativo degli assetti mondiali né del tutto democratico (basti pensare alla circostanza che non sono per lo più previste procedure di voto e quindi non vige la regola della maggioranza, ma anzi spesso una sorta di «dittatura della minoranza» se non addirittura il «veto», più o meno esplicito), sarà proprio l'*efficacia* dell'azione dei «gruppi» il principale strumento per determinarne la legittimità, e cioè il grado di accettazione da parte di quanti non ne fanno parte e che ciononostante sono destinatari o fruitori delle sue iniziative più o meno cogenti.²⁷

²⁶ Cf. John Rawls, *A Theory of Justice*, Belknap Press 1971; tr. it. *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 2008 (ristampa)

²⁷ La legittimità, la rappresentatività e la democraticità delle istituzioni della *governance* globale sono oggetto di un vasto dibattito, che porta talvolta a prendere la scorciatoia della rivalutazione della dimensione «nazionale» della

3. *Beni pubblici globali*. L'efficacia della nuova *governance* dovrà essere misurata, a giudizio di molti analisti, dalla capacità dei «gruppi» di assicurare la fruizione di «beni pubblici globali» (*global common goods*). Su questo terreno si determina la coincidenza tra interessi nazionali ed interessi globali. Si ritiene ormai necessario stabilire un coordinamento tra le diverse *issues*, spesso affrontate separatamente. Ad esempio, andrebbero esplorate fino in fondo le potenzialità positive di un'interconnessione sempre più stretta tra le tematiche del cambiamento climatico (legato alla sicurezza in quanto «moltiplicatore di minacce»), della sicurezza energetica (in termini di sostenibilità, efficienza e risparmio) e delle emergenze sanitarie.
4. *Requisiti per la «membership»*. La discussione sui criteri per l'appartenenza ai nuovi gruppi informali fa registrare due impostazioni divergenti: una incentrata sulla «condivisione di valori» di fondo (*commonality of values*), l'altra sulla «condivisione di obiettivi» (*commonality of goals*). La prima posizione (di stampo «occidentalista») pare per la verità nettamente minoritaria. Sarebbe in ogni caso preferibile il riferimento al già ricordato criterio dell'efficacia («*readiness to engage and take action*»): se una certa *likemindedness* fra i membri è certamente auspicabile, essa non può tuttavia costituire un prerequisito essenziale per la *membership*. Il vero criterio dirimente per l'inclusione/esclusione dovrebbe invece essere costituito dalla disponibilità ad assumersi le maggiori responsabilità derivanti dall'appartenenza al gruppo, troppo spesso vista come una mera questione di *status* da parte dei Paesi ad essa aspiranti (*condominium mentality*). Il criterio della responsabilità globale dovrebbe dunque assumere una funzione dirimente, anche se esso non consente di aggirare del tutto il dilemma «numerico». Se da più parti si osserva, a ragione, che la fissazione di un «tetto» per la *membership* (13, 14, 16, 20) contrasta di per sé con il principio di inclusività, appare comunque difficilmente evitabile sul piano pratico individuare un parametro che

democrazia liberale, perché essa appare – più o meno illusoriamente o in modo consolatorio – la sede privilegiata della risposta politico-istituzionale alla crisi, che si ritiene sia stata veicolata esattamente dalla globalizzazione, o quanto meno da una globalizzazione malriuscita, incompleta, asimmetrica. Ma è evidente che il tema della legittimità delle istituzioni della *global governance* non può essere liquidato con la semplice indicazione di una preferenza per il contesto democratico «classico» dello stato-nazione. Al riguardo, Allen Buchanan e Robert O. Keohane (*The Legitimacy of Global Governance Institutions, paper*, gennaio 2006 (reperibile online al seguente indirizzo: http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/normative/papers/Session1_Buchanan_Keohane.pdf), predisposto in vista della Conferenza tenutasi a Princeton dal 16 al 18 febbraio 2006, sul tema «Normative and Empirical Evaluation of Global Governance») identificano un *set* di requisiti (*complex standard*) per valutare il grado di legittimità delle istituzioni internazionali. Tale standard richiede anzitutto l'identificazione, la disponibilità e l'accessibilità di un «canale di *accountability*» dell'istituzione. Il perdurante consenso degli stati che aderiscono all'organizzazione è, a questo fine, una condizione necessaria ma non ancora sufficiente alla legittimazione della stessa. Il metodo prevede inoltre la considerazione di tre criteri «sostanziali»: una soglia minima di *accettabilità etica*, intesa come il requisito basilare della previa verifica, da parte dell'istituzione, sia al suo interno che soprattutto nelle sue attività esterne dirette verso i differenti soggetti ed interlocutori, dei diritti umani fondamentali (quelli almeno su cui c'è un consolidato consenso internazionale); il *beneficio comparato*, nel senso che la legittimità di un'istituzione è messa in discussione se esiste la possibilità di un'organizzazione o di una modalità operativa alternativa, a costi pari o inferiori, ritenuta per diverse ragioni più adeguata; l'*integrità*, è cioè l'assenza di una discrepanza grave tra l'effettivo «comportamento» dell'istituzione e le procedure e le finalità assegnate. Gli Autori sottolineano anche l'importanza della qualità *epistemico-deliberativa* dell'istituzione, vale a dire le misure e le procedure che le consentono o meno di attrezzarsi per affrontare situazioni di incertezza fattuale (gli eventi) e normativa (le missioni conferite, le diverse concezioni sui compiti che l'istituzione deve assolvere). Un elemento cruciale per valutare il grado di legittimazione delle istituzioni internazionali risiede, inoltre, nella relazione che esse intrattengono con l'ambiente socio-politico in cui operano: in particolare, con gli agenti - esterni all'organizzazione - che svolgono una funzione critica di monitoraggio e di controllo delle loro attività. Infine, occorre considerare che, se è vero che il rispetto per i valori democratici è essenziale, in via generale, per conferire legittimità ad un'istituzione, è anche vero che ciò non implica automaticamente che a livello globale debbano o possano essere meccanicamente trasposte le procedure democratiche «interne»; il che sarebbe peraltro in molti casi impossibile, a meno che non si voglia configurare una quanto meno problematica relazione diretta – anche in termini di rappresentanza - tra gli organi di governo di un'istituzione/organizzazione internazionale (formale o informale) ed una «società civile mondiale».

consenta di stabilire quali Paesi - almeno inizialmente - potrebbero essere considerati parte integrante di un «gruppo organizzatore», sia pure di carattere eminentemente funzionale e non esclusivo.

5. *Meccanismi di convocazione e «agenda setting».* Le due tendenze prevalenti nel dibattito sulla *governance*, e cioè da una parte un consolidamento graduale ed incrementale del formato del G8 allargato (G8+O5+1) in termini di G13/14 o G16 e dall'altra la considerazione del G20 come ambito più appropriato per la trattazione delle tematiche globali rispondono alle stesse esigenze di adeguare le strutture alle nuove funzioni, e il loro valore relativo va giudicato sulla base dell'agenda, da tradurre in opzioni politiche concrete, sostenibili e realizzabili ai diversi livelli.
6. *Un «contenitore» unitario ma non uniforme.* Quale che sia l'orientamento nei confronti delle «dimensioni aritmetiche» della *governance* informale, è sempre più avvertita l'esigenza, almeno in via transitoria, di un singolo «involucro» (sia pure a maglie larghissime) dei diversi formati, che tuttavia non necessariamente comporti l'azzeramento o la «liquidazione» di alcuni di essi, anche perché la fase attuale, in qualche modo definibile come «emergenziale» a motivo della crisi economico-finanziaria globale, richiede la mobilitazione di tutti i possibili scenari di cooperazione.²⁸ E' pertanto utile considerare con ponderazione e lungimiranza la creazione o definizione di un «contenitore» unitario ma non uniforme per una situazione globale caratterizzata proprio da una crescente complessità ed interconnessione dei diversi ambiti della *governance*. All'interno di uno schema coerente, si potrebbero svolgere sessioni di lavoro *contestuali*, sia pure articolate a progressivi «cerchi concentrici», per i vari formati.
7. *Pertinenza.* Infine, è necessario tenere separata, per evitare di bloccare l'intero processo, la riconfigurazione della *governance* «informale» (caratterizzata, in sostanza, dal metodo del consenso intergovernativo) dalla riforma della *governance* formale istituzionale (sia economica che politica) che implica invece procedure vincolanti e coercitive che coinvolgono direttamente la sovranità nazionale e che pertanto risponde ad una logica profondamente diversa.

6. Il «Global Consensus Group»: un esercizio di democrazia deliberativa a livello globale

Se dovessimo sintetizzare, nell'ottica dei «formati», le conclusioni alle quali conducono le varie ipotesi di rivisitazione della *governance*, dovremmo assumere che la convinzione prevalente nei centri di ricerca e nelle istituzioni accademiche specializzate rispetto ai raggruppamenti più adatti per le circostanze attuali, e ancor più per quelle future, è che il G8 in quanto tale non sia più «rappresentativo» sotto il profilo economico, demografico, di «civiltà» (come reso evidente dall'esclusione dell'Africa e dei paesi a maggioranza musulmana).²⁹ Non è una dunque una questione di numeri, ma di *rappresentatività* (reale e percepita) e di *efficacia* (non si possono assumere posizioni credibili senza coinvolgere i principali protagonisti della scena mondiale).³⁰

²⁸ Sul punto cf. Thomas Wright, *Toward effective multilateralism: why bigger may not be better*, «The Washington Quarterly», July 2009

²⁹ La posizione di Thomas Fues, al riguardo, è molto netta, e persino troppo convinta: «*The reform pressure in the global-governance system is irresistible and will only increase in the coming years on account of the phenomenal growth of the major anchor countries. On structural grounds the G8 is no longer in a position to coordinate world economic policy and to deal with global challenges adequately. As a result it has largely lost its functionality and therefore its right to exist. For the solution of pressing global threats (violent conflicts, terrorism, poverty, destruction of the environment, infectious diseases, and soon) democratic, effective, and universally accepted international institutions are needed.*» (Thomas Fues, *art. cit.*)

³⁰ Gli stessi Stati Uniti conducono, nell'ambito della *policy review*, una riflessione sulla *governance* che include anche il tema dei formati. Su questa delicata materia, gli Americani si sono posti in *listening mode*, tuttavia con una tendenza pragmatica prima ancora che di convinzione (Obama vorrebbe ridurre la frequenza dei Vertici a livello di *leaders*) a considerare il «G20» come punto di partenza per una riflessione tutt'altro che conclusa (in ambienti dell'Amministrazione è stata da più parti menzionata, al riguardo, la necessità di andare oltre il G13/G14, per includere

È perciò probabilmente giunto il momento di riconsiderare la stessa formulazione concettuale del gruppo, che potrebbe essere ricondotta a quella di un *Global Consensus Group* (GCG), un gruppo per il consenso globale. Il GCG, come possibile evoluzione non solo semantica ma anche operativa del G8+O5, potrebbe essere esplicitato come un modo di articolare in maniera creativa il rapporto tra *strutture, funzioni e obiettivi*. Sono anzitutto gli *obiettivi di policy* che suggeriscono i formati (le *strutture*), partendo in ogni caso da un gruppo fondativo (che comprenda il G8 e l'O5 come raggruppamenti esistenti, senza necessariamente inventarne di altri), che agirebbe come *convening group*, un gruppo convocatore o organizzatore, almeno per l'avvio del GCG. Va sottolineato che la condizionale variabilità del GCG non sarebbe legata a funzioni emergenziali e a erratiche esigenze di inclusione, ma sarebbe connessa alle *global issues* affrontate.

I formati ampliati non dovrebbero essere svincolati dalle *funzioni* che sarebbero chiamati a svolgere: sarebbero le missioni a definire i formati. In qualche misura, si tratterebbe della versione «civile» della celebre «massima» di Donald Rumsfeld, nel suo ruolo di Segretario alla Difesa nel corso del primo mandato del Presidente George W. Bush: «*The mission needs to define the coalition, and we ought not to think that a coalition should define the mission*».³¹ Ma non si tratterebbe di una variabilità assoluta ed incondizionata. Non si dovrebbe infatti mai mettere in discussione il ruolo al contempo *propulsivo e stabilizzatore* che il gruppo fondativo potrebbe e dovrebbe continuare a svolgere. In questo senso, il GCG sarebbe assai diverso da un generico GX. La transizione verso il GCG potrebbe consentire anche una razionalizzazione dell'esercizio G20, che a sua volta sta divenendo un formato sempre più indeterminato, sia per il numero dei partecipanti, sia per il livello (*Leaders* e/o Ministri settoriali), sia per le tematiche (non solo finanziarie). Non solo i paesi che partecipano al G20, ma anche quelli che ne sono esclusi potrebbero infatti essere inseriti in formati variabili a seconda dei dossier affrontati. La denominazione e la struttura del GCG consentirebbe, più in generale, di uscire dalla logica dell'appartenenza ad un gruppo elitario, che inevitabilmente ingenera una spirale di aspettative di *status* e richieste di «posti al tavolo». La *ownership* dell'esercizio dovrebbe essere considerata collettiva, e la partecipazione dovrebbe rispondere anzitutto al principio di responsabilità. Non a caso, nella versione tedesca della presente proposta il GCG è stato definito «*Global Responsibility Group*», un gruppo di Paesi pronti ad assumersi responsabilità globali.³²

quanto meno Turchia ed Indonesia in un «gruppo stabile»). La Francia, dopo il discorso pronunciato da Sarkozy a New York in occasione dell'Assemblea Generale (settembre 2008) sembra propendere per il «G13» o formati analoghi. La Germania (il Ministro degli Esteri Steinmeier) ha inizialmente proposto un «G16», salvo poi adottare recentemente un approccio simile a quello proposto in questo studio. E non è un caso che il «G20» di Londra (2 aprile 2009) sia stato in realtà presentato semplicemente come «London Summit». La questione, inoltre, non riguarda soltanto il numero dei Paesi che dovrebbero far parte di un «gruppo di testa» delle economie avanzate ed emergenti, ma anche la possibilità o necessità di chiamare a partecipare a tali consessi anche organismi non governativi ed espressioni della società civile (gruppi di interesse, gruppi di pressione, singole personalità), secondo l'ottica di una *governance* inclusiva che superi l'ambito della sovranità strettamente intesa e che rappresenti un ulteriore progresso verso un embrione di «democrazia globale». Il recente Vertice G8 tenutosi a L'Aquila (8-10 luglio 2009) non ha potuto non tener conto di questo dibattito. Il Vertice ha reso manifesta un'articolazione a geometria variabile, funzionale ai dossier in esame. In primo luogo, il Vertice – che solo per convenzione si continua a designare come «G8» – si è distaccato notevolmente dal formato tradizionale, perché il coinvolgimento di diversi attori in diverse fasi è andata ben oltre l'idea di un semplice «G8+». L'agenda del Vertice, dopo una prima riunione del «nucleo storico» (il G8 tradizionale) dedicata alla *crisi economica e finanziaria*, è stata affrontata sostanzialmente – per quanto attiene ad esempio al tema del *mutamento climatico* – assieme ai Paesi «O5» (India, Cina, Sudafrica, Brasile e Messico), considerati *hosts* e non *guests*, più l'Egitto, invitato dalla Presidenza italiana. Si è così configurato, nei fatti, un esercizio «G13+», che si è esteso poi anche ad un ulteriore «cerchio» di altri Paesi, tra cui molti africani, per parlare di *sicurezza alimentare*. Questa impostazione, che si riferisce a configurazioni flessibili in funzione delle tematiche, senza ovviamente rinunciare a precisi punti di riferimento (sostanzialmente, il «G13») consente di considerare il Vertice (i Vertici) come un primo tentativo di stabilire legami coerenti tra formati e dossier, senza dover necessariamente e previamente liquidare del tutto gli esercizi esistenti.

³¹ Cf. Donald Rumsfeld, Conferenza stampa al Pentagono del 25.9.2001; testo reperibile *online* al seguente indirizzo: <http://usinfo.org/wf-archive/2001/010925/epf204.htm>

³² Cf. Frank-Walter Steinmeier, «Dal G8 a un Global Responsibility Group», in Pino Buongiorno (a cura di), *Il mondo che verrà. Idee e proposte per il dopo G8*, Ed. Università Bocconi, Milano 2009

Non sarebbe appropriato, in quest'ottica, presentare la funzione di un GCG nei termini di una sorta di «governo mondiale», nemmeno nella formula più blanda (e alla moda) di *governance without government*. Occorrerebbe invece valorizzarne la funzione di sostegno alla *governance* mondiale attuata, sia in senso economico che politico, nelle sedi istituzionali (FMI, Banca mondiale, WTO, Nazioni Unite). In sostanza, si tratterebbe di fori pre-negoziali (*pre-negotiating bodies*) costituiti all'interno di un *framework* unitario con caratteri di stabilità, al fine di far avanzare l'esame di dossier di rilevanza globale. Si tratta di capovolgere l'impressione verticistica con la quale tali aggregazioni sono percepite, per sottolineare invece le funzioni che esse svolgono al servizio di cause comuni di rilevanza mondiale. Il GCG si configurerebbe come un'istanza di catalizzazione della volontà politica per il raggiungimento del consenso a livello globale, con l'obiettivo di favorire e accelerare il processo decisionale nelle istituzioni ed organizzazioni internazionali «formali». In effetti, i problemi globali prima o poi devono essere affrontati più nell'ottica stringente del «governo» (all'interno cioè delle istituzioni formali universali e dei loro meccanismi decisionali) che in quello della sola *governance* intesa come insieme complesso e non particolarmente coerente di principi, comportamenti, organizzazioni, istanze, esigenze, aspirazioni e iniziative di portata politica. Da questo punto di vista, occorre aver ben chiaro che la *governance* è un *processo*, non un'entità politico-istituzionale in grado di trovare e dettare soluzioni per le questioni globali e che sarà per questo necessario modellare (senza necessariamente reinventarle da zero) istituzioni multilaterali di «terza generazione» (dopo la Lega delle Nazioni e le Nazioni Unite) che abbiano maggior potere decisionale e che – pur nel rispetto della sussidiarietà - si collochino su un gradino superiore nella scala della sovra-nazionalità.³³

Una possibile obiezione è quella riguardante il potenziale svuotamento sostanziale delle istanze multilaterali formali che l'ipotesi dei fori pre-negoziali potrebbe eventualmente comportare. Al contrario, se l'idea è quella di un «multilateralismo efficace», la fase prenegoziale nel GCG consentirebbe di risolvere alcune questioni preliminari, definendo, ad esempio, una realistica cornice negoziale all'interno della quale discutere i termini di una *issue*, oppure identificando i punti nodali sui quali concentrare il dibattito nei fori internazionali istituzionali. In altri termini, il GCG rappresenterebbe un luogo di esercizio informale della democrazia deliberativa a livello globale, consentendo cioè il confronto di opinioni, l'esame delle proposte, la discussione sulle priorità dell'agenda mondiale, in vista del loro formale esame e della loro eventuale adozione nei fori istituzionali multilaterali o regionali. La differenza rispetto ad altri consessi a partecipazione universale, come ad esempio l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, starebbe anzitutto nella possibilità di sviluppo e di approfondimento di singole tematiche tra un numero limitato di Paesi – senza che ciò impedisca che essi siano anche rappresentativi di un contesto internazionale più vasto. L'informalità del dibattito sarebbe inoltre favorita dall'assenza di sbocchi di deliberazione istituzionale, quale potrebbe essere un eventuale voto finale. Ciò non significa che il GCG sarebbe immune da qualunque *accountability*; al contrario, la circostanza che esso si assumerebbe la responsabilità di affrontare tematiche di interesse globale (funzionando come un gruppo di pressione o come *peer-group* sullo scenario mondiale) lo renderebbe particolarmente esposto ad una valutazione di coerenza e di efficacia.

E' stata recentemente avanzata una proposta di riordino della *governance* che in parte assume la prospettiva del GCG, ma che per gli aspetti strutturali e di composizione del gruppo utilizza criteri profondamente diversi. Si tratta dell'idea di trasformare il «gruppo dei 20» (G20) ed il «gruppo degli 8» (G8) in un «Consiglio Economico Globale» («*Global Economic Council - Gleco*»)³⁴. La proposta in questione parte dalla constatazione che due sono gli elementi centrali della nuova *governance* economico-finanziaria: da una parte, l'adeguato sostegno politico alle decisioni prese ai fini della loro applicazione nelle istituzioni formali; dall'altro, il coordinamento delle politiche nei

³³ Cf. Thomas G. Weiss, *Toward a third generation of international institutions: Obama's UN policy*, «The Washington Quarterly», July 2009. Scrive Weiss: «*We are obliged to ask ourselves whether we can approach anything that resembles effective global governance without something that looks much more like government at the global level.*»

³⁴ Cf. Timothy Adams e Arrigo Sadun, *Global Economic council should oversee all*, «Financial Times», 17.8.2009

diversi fori. Il Gleco consentirebbe in ipotesi l'espletamento di entrambe i compiti menzionati e rimpiazzerebbe le esistenti istanze di coordinamento economico-finanziario informali. Questa nuova «cornice», tuttavia, a differenza del G20 e del G8, dovrebbe prevedere una rappresentanza universale, come accade per il Fondo Monetario Internazionale e per la Banca Mondiale. Il Gleco si collocherebbe in una posizione di sovra-ordinazione rispetto alle istituzioni economico-finanziarie formali, che potrebbero pertanto continuare a funzionare secondo le regole decisionali e la conformazione strutturale attuali. In pratica, il Gleco assolverebbe alla funzione di guida strategica e di impulso politico rispetto alle istituzioni economico-finanziarie formali. La *membership* del Gleco dovrebbe collocarsi al più alto livello politico possibile, prevedendo cioè la partecipazione diretta dei *leaders*, che si incontrerebbero una volta l'anno, mentre i ministri finanziari si ritroverebbero due o tre volte l'anno. In prospettiva, questa nuova istanza dovrebbe anche affrontare il tema di una riforma complessiva ed organica del sistema di Bretton Woods, considerando l'insieme delle istituzioni ed adottando un approccio «olistico» al tema della *governance*. A questo fine, il Gleco potrebbe convocare una conferenza internazionale di revisione e ristrutturazione del sistema di Bretton Woods, contribuendo in tal modo al superamento delle misure «ad hoc», slegate da una rivisitazione complessiva delle strutture e delle politiche. Diversi gli inconvenienti che risulterebbero da tale soluzione. In primo luogo, l'inevitabile rischio che il Gleco si proponga come una sorta di «duplicato informale» della *governance* formale, complicando anziché semplificare un quadro istituzionale e organizzativo già fin troppo complesso. In secondo luogo, è più che probabile che la *membership* universale finisca per riprodurre nel Gleco procedure pletoriche, aggiungendo un ulteriore passaggio nei processi decisionali, per quanto informale e senza l'aggravio della struttura del voto e del suo esercizio. Si tratta tuttavia di una prospettiva interessante, che conferma la necessità di strutture di raccordo tra l'ambito informale e quello formale della *governance*.

Tornando GCG, rimarrebbe aperta la questione di un'eventuale delimitazione del suo raggio d'azione su base tematica. Occorre infatti chiedersi se sia opportuno che le sue competenze siano confinate a questioni definite (inerenti, ad esempio, all'agenda globale e di stampo economico-finanziario) o se, invece, esso debba includere anche la trattazione di argomenti di carattere politico o di sicurezza. Se è evidente che il GCG assegnerebbe una preponderante attenzione alle tematiche globali, non si può escludere la possibilità che esso affronti anche questioni di rilevanza politico-internazionale, specie in relazione a gravi crisi in atto o ad iniziative riguardanti la sicurezza in senso più ampio. Da questo punto di vista, il GCG potrebbe considerare la crescente rilevanza della *global security*, vale a dire l'insieme dei fattori molteplici e diversificati che, combinati assieme, pongono una sfida alla sicurezza mondiale (ad esempio, cambiamenti climatici, desertificazione e migrazioni di massa, mobilità e rischi di pandemie, diffusione di armi di distruzione di massa e loro eventuale disponibilità da parte di formazioni terroristiche, questione dello scontro di civiltà in rapporto al radicalismo religioso ecc.). In ogni caso, occorre tener presente che esisterebbe un prevedibile *trade-off* tra ampliamento dell'orizzonte tematico e prospettive di efficacia delle iniziative del GCG.

Rimangono certamente importanti aree di indeterminazione, specie per quanto riguarda i meccanismi di convocazione, parzialmente abbozzati; le procedure di formazione dell'agenda (tema sensibilissimo e cruciale, perché *l'agenda setting*, cioè il problema di *chi* decide quali siano le priorità mondiali, costituisce, più dell'«invito», il vero parametro della pari dignità dei membri del gruppo); il collegamento con le istituzioni multilaterali formali e la formazione dei rispettivi ordini del giorno in rapporto alle tematiche affrontate dal GCG. Si tratta certamente di punti da approfondire. D'altra parte, l'idea del GCG si dovrebbe configurare come un *work in progress*. Il vantaggio di questa prospettiva è comunque quello di essere formulata in termini prudentemente e realisticamente innovativi. È ovvio che solo il dibattito successivo potrà chiarire i contorni precisi dell'esercizio e la sua effettiva praticabilità.³⁵

³⁵ L'Autore è Capo dell'unità di analisi e programmazione del Ministero degli Esteri. Le opinioni rese e le tesi sostenute nel presente articolo sono espresse, in un'ottica scientifica, a titolo personale e non riflettono necessariamente quelle ufficiali del Ministero degli Esteri. Hanno collaborato Nicola Todaro (documentazione generale), Alessandro Gonzales

(proposte di Holland), Valeria Biagiotti (dibattito sul capitalismo e *governance* globale) e Antonello Cadinu (concetto di *smart power*).