

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

doc
CA1
EA13
2002G45
EXF

Conférence commémorative O.D. Skelton



**La mondialisation et le G8 : Kananaskis
marquera-t-il le début d'une nouvelle orientation?**

Exposé de M^{me} Sylvia Ostry
KINGSTON (Ontario) ♦ Mars 2002

Canada


Queens
UNIVERSITY

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01048991 5

DOCS

CA1 EA13 2002G45 EXF

Ostry, Sylvia, 1927-

Globalization and the G8 : could

Kananaskis set a new direction?

18716634 (E) 18716650 (F)

ATML/DOC
.b4201073(F)
.b4201061(E)

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Conférence commémorative O.D. Skelton

.....

La mondialisation et le G8 : Kananaskis marquera-t-il le début d'une nouvelle orientation?

Exposé de M^{me} Sylvia Ostry

18-716-650 (P)
18-716-634 (E)

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires Étrangères

JAN 23 2009

Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère

KINGSTON (Ontario) ♦ Mars 2002



Oscar Douglas Skelton est né le 13 juillet 1878 à Orangeville, en Ontario. Après avoir mené de brillantes études de premier cycle à l'Université Queen's de Kingston (Ontario), M. Skelton a reçu sa maîtrise ainsi que des médailles d'excellence en latin et en grec. En 1908, il obtenait son doctorat en économie politique de l'Université de Chicago. La même année, il était nommé professeur de sciences politique et économique à l'Université Queen's. Onze ans plus tard, il était nommé doyen des arts, poste qu'il a occupé jusqu'à sa démission de l'Université en 1925. Auteur prolifique, M. Skelton a signé plusieurs ouvrages importants, dont les biographies de sir Alexander Tilloch Galt et de sir Wilfrid Laurier.

En 1925, à la demande du premier ministre W.L. Mackenzie King, M. Skelton a accepté de succéder à sir Joseph Pope au poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Jusqu'à son décès, à la fin de janvier 1941, il a été conseiller principal du premier ministre ou « vice-premier ministre ». Mackenzie King a déclaré que sa mort était la « plus grande perte que j'aie subie depuis le début de ma vie politique ». Un historien canadien l'a qualifié tout simplement de fonctionnaire le plus influent de l'histoire canadienne.

En tant que chef du ministère des Affaires extérieures pendant plus de 15 ans, M. Skelton a aidé à définir une politique étrangère canadienne distincte. En outre, il a recruté un groupe d'agents remarquablement compétents. M. Skelton croyait fermement à la nomination et à la promotion au mérite. La liste des personnalités qu'il a attirées à Ottawa est impressionnante ; elle comprend notamment deux gouverneurs généraux (Georges Vanier et Jules Léger), un premier ministre (Lester B. Pearson) ainsi qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires.



O.D. Skelton

Sylvia Ostry est chargée de recherches distinguée au Centre d'études internationales de l'Université de Toronto. Elle est titulaire d'un doctorat en économie des universités McGill et de Cambridge. Après avoir occupé des postes d'enseignement et de recherche dans diverses universités canadiennes et à l'Institut de statistique de l'Université d'Oxford, elle entre en 1964 à la fonction publique fédérale, où elle sera tour à tour statisticienne en chef, sous-ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, présidente du Conseil économique du Canada, sous-ministre du Commerce international, ambassadrice pour les négociations commerciales multilatérales et représentante personnelle du premier ministre au Sommet économique. De 1979 à 1983, elle dirige le Département des affaires économiques et statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques à Paris. En 1989, elle est titulaire de la chaire Volvo au Council on Foreign Relations, à New York. De 1990 à 1997, elle préside le Centre d'études internationales de l'Université de Toronto.

De nombreux grades honorifiques d'universités canadiennes et étrangères ont couronné son oeuvre. En 1987, M^{me} Ostry a remporté le Prix pour services insignes du gouvernement du Canada. En décembre 1990, elle a été reçue Compagnon de l'Ordre du Canada. En juin 1991, elle a été reçue Membre de la Société royale du Canada. Elle est membre du conseil d'administration de la Corporation financière Power et de la Corporation Power, conseillère experte de la Commission des sociétés transnationales des Nations Unies et membre de la Commission de conseillers distingués du Center for the Study of Central Banks. M^{me} Ostry est membre du Group of Thirty à Washington et membre fondatrice du Pacific Council on International Policy. En 1992, M^{me} Sadako Ogata, alors Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, a inauguré la série de conférences annuelles de la Fondation Sylvia Ostry.

M^{me} Ostry est fréquemment invitée à prendre la parole devant divers auditoires canadiens et étrangers. Elle a écrit de nombreux livres et articles sur divers aspects de l'économie internationale, notamment sur le développement du système commercial multilatéral et l'impact de la mondialisation.

Introduction

Tout d'abord, je tiens à dire à quel point je suis honorée d'avoir été choisie pour présenter une conférence commémorative O.D. Skelton. En lisant l'histoire du ministère des Affaires extérieures, de John Hilliker, j'ai été frappée par le discours qu'a prononcé M. Skelton en 1922 devant le Canadian Club of Ottawa sur « Le Canada et la politique étrangère », dans lequel il a réfuté l'assertion de Lloyd George, selon laquelle le Foreign Office britannique devait mener la politique étrangère de l'empire. M. Skelton a exposé la justification du contrôle canadien en faisant valoir que la politique étrangère « était un prolongement de la politique intérieure et que, puisque nous avions obtenu le contrôle de l'une, nous devons obtenir le contrôle de l'autre pour les questions qui nous touchent - - - » [traduction libre]¹. Déplaçons-nous 80 ans plus tard : aujourd'hui, la frontière entre la politique intérieure et étrangère est de plus en plus floue, et le « contrôle » des deux s'érode du fait de l'intégration de plus en plus profonde de l'économie et de la politique mondiales. Je me demande comment M. Skelton aurait reformulé son affirmation au premier ministre Mackenzie King, qui était dans la salle. D'une certaine façon, le sujet de la conférence d'aujourd'hui porte sur cette question, quoique reformulée. Elle a pour titre : « La mondialisation et le G8 : Kananaskis marquera-t-il une nouvelle orientation? ». Est-ce qu'une puissance moyenne peut jouer un rôle important en matière de politique étrangère? Veuillez noter que le titre se termine par un point d'interrogation. Il n'y aura pas de réponse ce soir et probablement même pas après Kananaskis, étant donné, et je n'ai pas besoin d'élaborer là-dessus, qu'il n'existe pas de solutions rapides permettant de traiter les défis complexes et en évolution constante que soulève la gouvernance mondiale et dont la tenue de sommets fait partie.

Une autre remarque à propos de M. O.D. Skelton : l'héritage vaste et impressionnant qu'il nous a laissé comprend, de manière notable, sa contribution à l'édification d'une fonction publique canadienne fondée sur le mérite. C'est à lui que nous devons, comme l'a écrit Clifford Clark, « l'accroissement du pouvoir et du prestige de la fonction publique canadienne, dont on le reconnaissait si universellement comme une leader sans pareil » [traduction libre]². Comptant moi-même parmi les nombreuses personnes qui ont profité de son héritage, je sais donc personnellement à quel

point il a été important. Cela a particulièrement été le cas en politique étrangère, où domine le principe d'Avis, à savoir que si vous êtes au second rang, vous devez faire de plus grands efforts — et j'ajouterais qu'il vous faut posséder la capacité de le faire.

En abordant maintenant notre sujet, je dois insister sur le fait que le thème *n'est pas* Kananaskis *en soi*, mais plutôt une approche plus générique de la tenue de sommets en tant qu'institution et leur rôle dans la grande architecture de la coopération internationale, laquelle a été établie après la Deuxième Guerre mondiale. J'aimerais commencer par un bref historique des origines du G7 et de son évolution depuis cette époque. La nature changeante de cette institution traduit de nombreux facteurs, et mon exposé n'en mettra en lumière que quelques-uns des plus importants. Enfin, j'en terminerai avec Kananaskis en posant une question délibérément provocatrice : Cela marquera-t-il le début de la fin, ou marquera-t-il un nouveau début?

L'origine du G7

Le G7 a été, en 1975, la première institution établie après la création de l'architecture de l'après-guerre et cela n'a pas été une initiative de la puissance dirigeante ou hégémonique, les États-Unis. Il est à la fois intéressant et pertinent de se demander : « Pourquoi? ».

La création du G7 a semblé aller à l'encontre de l'école dite réaliste des relations internationales, selon laquelle l'hégémonie est nécessaire pour mettre en place des institutions dont le but est le bien commun mondial, parce que seule la puissance dominante a l'incitation d'accepter les coûts inévitables à court terme pour obtenir les gains à long terme qui servent son intérêt national. C'est ainsi que, comme de nombreuses études l'ont amplement démontré, Bretton Woods, le GATT, le plan Marshall et les Nations Unies ont été des produits du leadership américain, même si les Britanniques, en raison de Lord Keynes, ont effectivement joué un rôle à Bretton Woods. Les États-Unis ont accepté les coûts découlant de la libéralisation non réciproque des échanges commerciaux, les coûts financiers de la reconstruction ainsi que le plan Marshall parce qu'on a estimé que la stabilité mondiale serait hautement bénéfique à l'industrie et à la société américaines. Le début de la guerre froide a certainement joué un rôle, tout

comme le souvenir des coûts dévastateurs de l'isolationnisme dans les années 1920 et 1930. Les États-Unis étaient donc disposés à mener, et les Européens et le Japon étaient disposés à suivre³.

Cependant, au début des années 1970, l'érosion de l'écrasante hégémonie des États-Unis avait déjà commencé. La reconstruction de l'Europe et du Japon, le transfert des technologies et l'investissement, encouragés par le plan Marshall, et la libéralisation du commerce en vertu du GATT ont créé le « club de la convergence », de telle sorte qu'après la croissance rapide de l'Europe et du Japon dans les années 1950 et 1960, le fossé de l'après-guerre sur le plan de la production réelle par habitant parmi les pays de l'OCDE s'était considérablement rétréci⁴. Cela s'est révélé une surprise désagréable pour de nombreux Américains.

En outre, l'incidence de l'érosion du pouvoir américain a provoqué un vide en matière de coopération internationale, ce qui représentait une grave menace à la stabilité mondiale. La menace n'a pas tardé à se faire beaucoup plus claire, car le système de Bretton Woods s'est effondré en 1971 et un nouveau « non-système » de taux de change flottants a fait son apparition en 1973. Enfin, le premier choc pétrolier déclenché par l'OPEP en 1973-1974 a suscité une mesure : la mise en place, en 1975, d'une nouvelle institution, le Sommet économique, à l'initiative de Valéry Giscard d'Estaing, président de la France, et de Helmut Schmidt, chancelier de l'Allemagne. Aussi bien Giscard d'Estaing que Schmidt étaient d'anciens ministres des Finances et ils étaient très influencés par leur participation au Groupe dit de la bibliothèque des ministres des Finances des États-Unis, du Royaume-Uni, de la France et de l'Allemagne, et plus tard du Japon. Ces réunions — qui se tenaient dans la bibliothèque de la Maison Blanche — étaient de taille modeste, informelles et secrètes. L'intention des fondateurs du Sommet était de reproduire ce modèle autant que possible et d'éviter toute bureaucratisation de l'institution. Les objectifs étaient également limités — favoriser la stabilité financière mondiale en mettant en place une instance consacrée au renforcement de la coopération en matière de politique macroéconomique. Les questions politiques et de sécurité n'étaient pas inscrites à l'ordre du jour. Celles-ci relevaient de l'OTAN. Fait le plus important, la guerre froide garantissait la cohésion des Occidentaux sur toutes les questions d'importance, à la fois politiques et économiques.

Finalement, même si le Sommet a été conçu comme une institution non institutionnelle, il visait, en réalité, à créer et à mettre en œuvre un ensemble de normes et de principes de base qui étaient implicites plutôt qu'explicites, de manière à en maximiser la souplesse et l'adaptabilité. Cela correspond à la définition acceptée d'une institution dans la discipline qu'est la science politique.

Y a-t-il des leçons à tirer de la création du G7? D'aucuns pourraient faire valoir qu'il s'agissait d'un événement unique dicté par les circonstances des années 1970, lequel a permis à deux puissances moyennes, dirigées par d'anciens ministres des Finances, tous les deux des personnalités très expérimentées et énergiques, d'engager une initiative de premier plan à un moment où les États-Unis étaient embourbés au Vietnam et conscients de l'érosion de leur rôle directeur en ce qui concerne le rendement économique. Néanmoins, le lancement du G7 conteste bel et bien l'opinion de l'école réaliste selon laquelle l'hégémonie est une condition nécessaire — à défaut de toujours être suffisante — en vue de l'établissement de régimes internationaux. Mais il est aussi essentiel de souligner que les personnalités et les circonstances ont leur importance. Le Sommet, au début, était épisodique, et cela a continué d'être une caractéristique qui le définit.

Évolution du G7/G8

Lorsqu'on met en relief l'évolution du Sommet depuis près de trois décennies, il persiste des lieux, bien qu'elles soient de plus en plus faibles, de la vision du Groupe de la bibliothèque. On pourrait décrire cette vision comme étant une forme de chic minimaliste. Pas de bureaucratiation; des discussions collégiales, officieuses entre chefs de gouvernement visant à favoriser la coopération stratégique pour atteindre certains objectifs internationaux clairement énoncés. Mais un bref historique de la tenue des sommets démontre hors de tout doute ce qu'on appelle parfois « l'élargissement progressif de la mission » — écrit en toutes lettres, pourrait-on dire, en dépit de tentatives périodiques de revenir au début. Au cours des premières années, de 1975 à 1980, si le Sommet a effectivement mis l'accent sur les questions économiques de base, y compris la stabilité financière et le commerce, il était la seule instance dont on disposait aux fins de gestion de crises et il a donné la preuve de son avantage stratégique sur les grandes

institutions internationales au chapitre de la souplesse ou de l'adaptabilité. En raison du choc de l'OPEP, la question de l'énergie a été à l'ordre du jour dès le début, de même que le commerce, et le Sommet a joué un rôle majeur dans la conclusion du Tokyo Round en 1978. Le Sommet de Bonn de 1978 a cherché à passer de la coopération à la coordination, ce qui supposait un lien entre les macroéconomies et les politiques énergétiques des principaux intervenants. Cela s'est révélé le seul exemple d'une coordination internationale aussi ambitieuse et a suscité un débat aërbe sur la question de savoir si l'approche était fondamentalement judicieuse et devrait établir un nouveau paradigme ou si elle était gravement perverse, contribuant sensiblement aux problèmes économiques du début des années 1980, particulièrement l'inflation (bien que le deuxième choc de l'OPEP en ait été le principal coupable). En tout état de cause, la coordination et un couplage n'étaient pas envisageables, au cours des années 1980, moment où le ronald-thatchérisme a fait son apparition⁵.

Pendant les années 1980, l'approche macropolitique était la suivante : « mettez de l'ordre dans vos propres affaires ». La coopération, oui, mais principalement par l'intermédiaire de la consultation et de l'échange d'information⁶. Un grand changement a résidé dans le passage des questions économiques aux questions politiques, une priorité pour le président Reagan au moment où la guerre froide s'intensifiait. Le Sommet de Williamsbrug de 1983, précédé par le célèbre discours de Reagan condamnant l'Union soviétique comme étant « l'empire du mal », a été le premier qui a intégré des questions de sécurité Est-Ouest. Toutefois, des questions traditionnelles comme le commerce — l'effort visant à lancer et à soutenir le Cycle d'Uruguay des négociations du GATT — et les questions macroéconomiques, particulièrement la lutte contre l'inflation, y figuraient aussi en bonne place. En outre, les relations avec les pays en développement sont apparues pour la première fois à Venise en 1980; l'environnement et les stations spatiales habitées à Londres en 1984; la coopération en sciences et en technologie à Bonn en 1985; le terrorisme, les détournements d'avions et les drogues à Tokyo l'année suivante. L'élargissement progressif de la mission avait débuté, les communiqués de presse se sont allongés et on a émis des annexes politiques. Enfin, un important changement institutionnel a eu lieu à Tokyo en 1986 — la formation d'une nouvelle instance du Sommet, les ministres des Finances du G7. Elle était importante à de nombreux égards,

mais dans le contexte de l'époque, elle a progressivement réduit le rôle du Sommet proprement dit en matière de coopération macroéconomique et de finances internationales. Les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales étaient maintenant les principaux intervenants dans le domaine des politiques pour lequel le Sommet avait été créé. Ce fait important illustre le prestige des personnalités et le caractère épisodique du Sommet : en 1982, aucun chef de gouvernement n'avait jamais été ministre des Finances, et la vision du Groupe de la bibliothèque (du moins sur le plan des objectifs de base de l'institution) s'était estompée. Mais pas entièrement. Le minimalisme était toujours considéré chic, comme l'illustrent certaines innovations institutionnelles dans les années 1990.

Pendant la première partie des années 1990, les Sommets ont été dominés par la fin de la guerre froide et par le processus de réforme et de passage à l'économie de marché dans l'ex-empire soviétique. Le Sommet de Halifax a lancé la réforme institutionnelle du système financier international, et cela est devenu un sujet constant en raison de la crise asiatique. L'élargissement progressif de la mission s'est accéléré, le nombre et la longueur des documents non économiques augmentant de manière constante.

John Major a fait un effort au Sommet de Londres, en 1991, afin d'endiguer le raz-de-marée du papier (il a connu un succès limité) et, après Munich en 1992, M. Major a proposé à ses collègues que les dirigeants se rencontrent seuls, en l'absence de tout ministre. Au Sommet de Birmingham, en 1998, le successeur de Major, Tony Blair, a mis en œuvre ce projet de réforme.

Mais la production de papier et l'expansion de l'ordre du jour se sont poursuivies, phénomène que quelques exemples illustreront. À Okinawa, en 2000, le Communiqué du Sommet était accompagné de 30 pages d'autres documents et à Gênes, en 2001, cela était passé à 47 pages. La liste des points inscrits à l'ordre du jour est également éclairante. À Okinawa, elle comprenait : l'architecture financière; le blanchiment d'argent; l'allègement de la dette et le développement; les technologies de l'information et des communications; la santé; le commerce; un point appelé « Une plus grande paix de l'esprit », qui comprenait la criminalité, la sécurité alimentaire et le génome humain, et l'environnement. À Gênes, la liste était sensiblement la

même, mais elle ne mentionnait pas « Une plus grande paix de l'esprit » (sentiment prémonitoire) et ajoutait les énergies renouvelables, le renforcement des capacités et l'inclusion sociale. Même si le G7 était officiellement devenu le G8 à Birmingham, le G7 a toujours une existence distincte et il émet des « déclarations » sans que le logo du G8 ne soit imprimé sur le communiqué. De plus, si les ministres étaient exclus des séances du Sommet, il se tenait des réunions régulières avant chaque Sommet. Dans les faits, il y avait de plus en plus de réunions ministérielles.

De toute évidence, les efforts sporadiques visant à contrer l'élargissement progressif de la mission n'ont pas abouti. Alors que seuls des dirigeants participent maintenant au Sommet, la bureaucratisation a été « déléguée » vers le bas, de multiples rencontres de ministres et de sous-sherpas préparant le document. Dans une large mesure, le nouveau minimalisme était un mirage. Au fur et à mesure que de nouvelles questions mondiales émergent — les drogues, le « blanchiment d'argent », le terrorisme en sont des exemples —, les dirigeants estiment qu'il est essentiel de les inscrire à l'ordre du jour, que ce soit en raison de préoccupations intérieures, de l'importance que leur attachent les médias ou des pressions exercées par les réseaux internationaux d'ONG (nous en reparlerons plus longuement sous peu). Ou en raison, en fait, de tous les facteurs énumérés ci-dessus, car toutes ces forces sont liées les unes aux autres.

Nombreux sont ceux qui feraient valoir que cet élargissement progressif de la mission était inévitable. La guerre froide est terminée, et il faut intégrer l'ancien empire soviétique dans l'économie de marché mondiale. L'approfondissement de l'intégration — soit la mondialisation — a mis en lumière un ensemble de « maux mondiaux », divers, diffus et liés les uns aux autres, comme les préoccupations environnementales, la pauvreté, les crises financières, la marginalisation croissante des pays les plus pauvres, les maladies, le terrorisme, etc. Les préoccupations nationales au sujet de la création d'emplois, les ajustements structurels qui accompagnent inévitablement l'expansion du commerce, l'incidence des changements technologiques qui s'accroissent sont liés à des événements internationaux. Toutes ces questions sont extrêmement complexes et ne se prêtent pas à des solutions bien ficelées, claires ou à court terme. Par conséquent, une fois qu'elles se trouvent à l'ordre du jour, il est peu probable qu'elles disparaissent.

Et, souvent, les « solutions » supposent une réforme institutionnelle — probablement un processus long et controversé comme l'initiative relative au système financier international lancée à Halifax le montre si clairement, alors que même aujourd'hui, certaines des questions stratégiques les plus importantes n'ont pas encore été résolues. De plus, il convient de le rappeler, le Sommet est considéré comme étant la seule instance disponible pour la gestion de crises, qu'il s'agisse de l'économie russe, du Kosovo ou, comme nous le verrons à Kananaskis, de la « nouvelle guerre ».

Par conséquent, selon cet argument, l'élargissement progressif de la mission est un produit du monde en voie de mondialisation dans lequel nous vivons. Et même si les Sommets ne détiennent pas un statut d'exclusivité — depuis les années 1980, ils ont proliféré, de telle sorte qu'il existe maintenant des sommets régionaux, des sommets des Nations Unies, des sommets de la FAO et de nombreux autres —, le G7/G8 est néanmoins considéré comme étant le point culminant. Ainsi qu'on le prétend, s'il convient de déployer continuellement des efforts pour le ramener à sa taille antérieure, on ne peut pas vraiment éviter l'élargissement progressif de la mission, même s'il faudrait probablement le contenir.

Bien que j'aborde cette question à la fin de cette partie de mon allocution, j'ajouterai un autre aspect, qui est, d'ailleurs, le plus important aspect de l'évolution des sommets dans les années 1990. Lorsqu'ils ont adopté un ordre du jour sans cesse plus vaste, les participants aux sommets étaient également enclins — ou forcés — à inclure des objectifs précis. Peut-être a-t-on estimé qu'il était nécessaire d'agir en ce sens pour ajouter à la gravité de l'engagement institutionnel ou à la crédibilité des épaisses piles de papier. Ou parce que cela faisait bonne impression du fait que les médias demandaient qu'on leur parle des politiques au moyen d'extraits sonores. Et si les objectifs sont irréalistes ou se fondent simplement sur l'espoir de catalyser une action de la part de gouvernements membres réticents ou d'autres institutions multilatérales, il s'agit là d'une approche plutôt imprudente. (Il pourrait être sage de rappeler la promesse prononcée par le président de la Banque mondiale, Robert MacNamara, en 1973 de déraciner la pauvreté avant l'année 2000!) Les objectifs en matière de réduction de la dette des pays pauvres fixés à Cologne n'ont pas été atteints. Les objectifs de développement larges et ambitieux annoncés par le Sommet du millénaire des Nations Unies

visant la pauvreté, la mortalité infantile et l'éducation primaire semblent, en ce moment, très peu susceptibles d'être atteints. Au lieu de rehausser sa crédibilité, ce mode de fonctionnement a débouché sur une perception de plus en plus sceptique de l'institution dans la presse et parmi certains universitaires. Cela dit, les vociférations souvent plus bruyantes des ONG sont venues s'ajouter à ces voix. Cela justifie une brève digression avant que je n'entame mes observations de conclusion.

Le mouvement anti-mondialisation

En 1998, au Sommet de Birmingham, que le gouvernement hôte voulait axer sur l'allégement de la dette des pays pauvres, 50 000 personnes ont manifesté. Leur message était que le Sommet devrait s'engager à réaliser la remise complète de la dette pour 2000. Les ONG étaient principalement des organismes britanniques de développement et des organisations caritatives chrétiennes, et la campagne du Jubilé 2000 a été lancée. Le slogan « Brisez les chaînes de la dette » a retenu l'attention des médias et du public⁷. Les manifestants ont organisé une chaîne humaine de six milles de longueur encerclant le centre des congrès pour renforcer le message. De manière générale, la manifestation a été pacifique, même si un petit groupe de casseurs a essayé de briser quelques fenêtres.

Les résultats de Birmingham en matière de soulagement de la dette ont été décevants, mais le réseau des ONG n'a pas lâché prise. Un nouvel engagement a été pris à Cologne en 1999. Il n'a pas été réalisé à Okinawa en 2000. Et, au moment du Sommet de Gênes, les manifestations pacifiques de Birmingham semblaient être un lointain souvenir.

Les manifestations de Birmingham n'ont pas fait l'objet d'une couverture télévisuelle mondiale. Il n'en a pas été de même de la réunion ministérielle de l'OMC de Seattle quelques mois plus tard. Les manifestations de Seattle ont été appelées — non sans hyperbole — le big bang du mouvement anti-mondialisation, et les médias à l'échelle mondiale ont assuré une couverture continue de ce qui se passait dans la rue. Il en a été de même des réunions ultérieures du FMI et de la Banque mondiale, du Sommet des Amériques à Québec et, bien entendu, du Sommet du G8 à Gênes, où la violence a été sans précédent et où un manifestant a été tué.

Qu'est-ce donc que ce nouveau mouvement anti-mondialisation des

ONG? Le moment ne se prête pas à un long exposé, mais il importe de souligner, comme mes recherches en cours l'indiquent clairement, qu'il n'existe pas d'ensemble homogène d'institutions désignées sous l'appellation d'ONG. Même si nous distinguons les organismes de développement des pays pauvres des ONG qui défendent des causes, et qui ont pour principal objectif de façonner les politiques, il faut répartir ces dernières en plusieurs catégories. Par exemple, il existe un « secrétariat virtuel » croissant des pays du Sud, et il s'est produit une prolifération remarquable de groupes axés sur l'établissement de codes de conduite des entreprises; il existe aussi des groupes possédant de riches compétences techniques et juridiques qui tiennent habituellement des consultations « à l'extérieur » du système. Ils sont tous différents de ce que j'ai appelé les *Réseaux de mobilisation*, dont un des principaux objectifs est de recueillir un soutien à la dissension à un événement en particulier — une réunion ministérielle de l'OMC, le Sommet des Amériques, une réunion de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, le Sommet du G8 et ainsi de suite.

Les principaux objectifs des réseaux de mobilisation consistent à accroître la sensibilisation du public au rôle de l'institution internationale cible dans la mondialisation et, ce faisant, à modifier son programme d'action et son mode de fonctionnement — ou, dans le cas des membres les plus extrêmes, à la paralyser. Si ces réseaux sont des coalitions souples de groupes très disparates, une analyse des réseaux présents à Seattle (en 1999), à Washington, à Bangkok et à Prague (en 2000) et à Québec (en 2001) montre qu'une part importante d'entre eux sont des ONG actives dans les domaines de l'environnement, des droits de la personne et de l'égalité entre les sexes, et des organismes militant contre la pauvreté. Au Sommet du G8 de Gênes, en juillet 2001, on a observé la présence de ces groupes, mais aussi d'un certain nombre de partis politiques de gauche venus d'Europe, un nombre inconnu de groupes anarchistes connus sous l'appellation de Black Bloc et des groupes néo-nazis qui prennent actuellement de l'expansion en Europe. Toutefois, il faut se méfier de l'opinion (sur laquelle les ONG elles-mêmes insistent) selon laquelle ces coalitions lâches et diverses représentent une nouvelle forme de démocratie participative mondialisée dans Internet ou, comme l'a dit un participant, « un mouvement qui n'a pas de chef, de centre ou même de nom convenu » [traduction libre]. Le fait le plus important, peut-être, qui a été

facilité par Internet a été l'émergence d'un nouveau secteur des services — le secteur de la dissension. Et il existe un centre de l'activité commerciale — appelons-le *dissension.com* — exploité de manière très efficace par un noyau d'ONG dirigé par une nouvelle race d'entrepreneurs dans le domaine des politiques. Il importe de souligner que l'industrie de la dissension est en grande partie le produit de la révolution d'Internet. Un réseautage peu coûteux, sans frontières et en temps réel, fournit aux ONG qui défendent des causes des économies d'échelle et également de vaste portée en reliant des groupes très disparates au moyen d'un thème commun. Comme c'est le cas de toutes les innovations, il existe aussi d'importantes boucles de réaction positives. Un réseau d'ONG établi au Sommet de Rio en 1992 a été utilisé par des groupes américains, canadiens et mexicains de défense d'intérêts opposés à l'ALENA, et cette expérience a été d'une importance déterminante pour mobiliser la lutte contre l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). On a mis les leçons de l'AMI à contribution dans les préparatifs de Seattle, et l'expérience de Seattle a été utile aux fins de la planification de Washington, de Prague et de Porto Alegre, de Davos, de Québec et de Gênes, et ainsi de suite. Les éléments d'actif clés de *dissension.com* sont la capacité de se servir des médias pour transmettre le message. Étant donné que les réseaux sont si divers de par leur mission et leur emplacement, le message doit véhiculer un thème simple et commun, par exemple, à Seattle, « Fix It or Nix It » (Réparez ou rejetez); à Washington, « De-Fund the Fund! Break the Bank! Dump the Debt! » (Abolissez le Fonds! Brisez la Banque! Annulez la dette!). Même si le message et les médias sont conjugués à une campagne de financement (dans le cas des ONG qui parviennent à faire une utilisation massive des services postaux et à obtenir des fonds de fondations — principalement américaines), la viabilité de cette nouvelle « entreprise » dépend non seulement des 3M (message-media-money), mais, en dernière analyse, de la possibilité de vente de son « produit » : la lutte contre la mondialisation ou, comme certains préfèrent dire, la lutte contre une mondialisation assurée par les entreprises.

À Gênes, le Forum social de Gênes, chargé de coordonner les manifestations et les discussions, n'a pas été en mesure de contrôler la violence des groupes extrémistes à la fois de gauche et de droite. La réaction de la police a aggravé la violence et le chaos. Même avant Gênes, un certain nombre d'ONG grand public ont cherché à se distancer des manifestations, craignant

d'être associées à la violence. Il existe probablement une tendance inévitable voulant que toute manifestation attire les extrémistes — il est difficile de rejeter une occasion de profiter de la vague. L'escalade de la violence suscite le besoin de davantage de sécurité sur le plan des politiques, ce qui encourage encore plus de violence chez les extrémistes et, bien sûr, les choses ne se sont pas arrêtées à Gênes. Les répercussions du 11 septembre ont alourdi les pressions en vue de l'adoption de nouvelles stratégies. Toutefois, l'annonce du mouvement anti-mondialisation après l'attaque terroriste, faite par le *Wall Street Journal*, entre autres, s'est révélée prématurée, comme le donnent à penser la victoire, à l'occasion de la réunion de l'OMC à Doha, en matière de médicaments et d'interventions sanitaires d'urgence, et la présence de 60 000 à 70 000 personnes au Forum social mondial à Porto Alegre en février. Un sondage réalisé en janvier 2002 révèle que la confiance envers les ONG a considérablement augmenté par rapport à il y a un an⁸. Néanmoins, les grandes ONG envisagent sérieusement un changement de stratégie. Il est cependant encore trop tôt pour prédire comment cela évoluera. La nature du site à Kananaskis, comme à Doha, ne fournira peut-être pas une grande réponse à la question : « Manifester ou ne pas manifester? »

Cela dit, il serait erroné de juger les répercussions de ce mouvement sur les politiques uniquement en fonction de ce qu'on voit à CNN. La situation est de beaucoup plus complexe et, comme je l'ai écrit, les répercussions « invisibles » de groupes techniques et juridiques sur, par exemple, l'OMC, par l'intermédiaire du mécanisme de règlement des différends, peuvent se révéler plus importantes et plus durables⁹. De même, on peut clairement voir dans les ordres du jour de Gênes et, probablement de Kananaskis, les conséquences de la campagne Jubilé 2000 lancée à Birmingham et du réseau élargi d'organisations qui lui ont succédé, lesquelles ont ajouté les questions liées à l'éducation et à la santé à leur action de défense en faveur de l'allègement de la dette. Le document rendu public juste avant le Sommet de Gênes, « Beyond Debt Relief » [Au-delà de l'allègement de la dette], et le document des ministres des Finances du G7, « Debt Relief and Beyond » [L'allègement de la dette et au-delà], traduisent les préoccupations du réseau d'ONG, mais non son exigence d'engagements précis pour que les multiples objectifs soient atteints. On peut avoir la certitude que les ONG et la presse suivront soigneusement les résultats de Kananaskis. Le nouveau message sera

peut-être : « débloquez de l'argent pour appuyer vos beaux discours ». Plaisanterie mise à part, j'ai la conviction que la critique du Sommet ne perdra pas son intensité si on n'engage pas une réforme importante de l'institution.

Kananaskis : le début de la fin ou un nouveau début?

Si les Sommets précédents ont été critiqués par les médias — tout récemment à Okinawa, par exemple, pour les dépenses de 750 millions de dollars consacrés aux installations — le niveau des décibels a considérablement augmenté après Gênes. Il avait peu à voir avec les protestations et la violence, mais plutôt avec l'institution elle-même. Le *Financial Times* a été particulièrement cinglant dans un éditorial intitulé « For slimmer and sporadic summits » [Pour des Sommets plus modestes et plus sporadiques] (23 juillet 2001). Il a fait valoir que « à en juger d'après le bilan de Gênes, les délégués des gouvernements du G8 devraient faire leurs valises en sachant qu'il s'agissait du dernier Sommet qu'ils auront à endurer ». L'éditorial se terminait par une observation positive sur la décision du Canada de revenir à de plus petites proportions et de tenir la réunion dans un « minuscule centre de villégiature des montagnes Rocheuses », mais il a soutenu que cela ne suffisait pas. Il fallait aussi un « engagement de tenir le prochain G8 seulement lorsqu'il y aurait une question brûlante à discuter ». L'éditorial n'expliquait pas qui prendrait ce type de décision et comment. Néanmoins, le message était clair — et non seulement de cette source —, selon lequel il faut reconnaître « les limites des sommets mondiaux et faire en sorte qu'ils donnent des résultats ». Rares sont ceux qui pourraient être en désaccord.

Mais cela est plus facile à dire qu'à faire, bien entendu. Il existe deux caractéristiques des Sommets qu'il faut examiner soigneusement. La première concerne ses membres. Le G7, qui demeure le noyau de l'institution, correspond au monde de 1975 et il ne traduit pas la transformation de l'Asie de l'Est, la montée en puissance de la Chine et l'intensité croissante des questions Nord-Sud, à l'OMC, par exemple. Outre la question des membres, il y a l'élargissement progressif de la mission et l'inflation rhétorique décrite plus tôt. C'est là, incontestablement, une question beaucoup plus difficile à traiter, comme je l'expliquerai sous peu.

Le seul changement dans les membres du Sommet depuis 1975 a été

l'inclusion de la Russie. Margaret Thatcher a invité le président Gorbatchev à assister au Sommet de Londres en 1990, affirmation saisissante, bien qu'en grande partie symbolique, de la fin de la guerre froide. Après l'éclatement de l'Union soviétique, Boris Eltsine a remplacé Gorbatchev, mais les Russes n'ont participé qu'aux discussions politiques. Cependant, le G7 n'est devenu le G8 qu'en 1998 et, même là, le rôle de la Russie en matière de coopération économique était limité, ce qui se comprend.

Il y a eu pléthore de propositions d'élargissement du G8¹⁰. Le candidat le plus populaire, ces dernières années, a été le G20, créé et présidé par Paul Martin, du Canada, qui comprend le G8 et un certain nombre de pays en développement d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique¹¹. Le principal argument en faveur de cette expansion réside dans le fait que l'institution devrait comprendre des pays en développement et être mieux équilibrée sur le plan régional de manière à pouvoir examiner les grandes questions d'un monde qui se globalise. Des efforts ont été faits pour rencontrer des groupes choisis de pays en développement en marge des séances officielles — l'exemple le plus récent étant un dîner à Gênes avec des membres africains du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA). On estime que cette approche ponctuelle est « trop peu, trop tard » et qu'elle traduit le caractère épisodique de l'instance, qui ne correspond pas au monde d'aujourd'hui plus complexe et en rapide évolution.

Toutefois, est-ce qu'un Sommet du GN serait en mesure de favoriser un consensus sur des questions internationales clés ou de faire face à des crises imprévues? Est-ce qu'il ne transformerait pas l'instance en un modèle réduit des institutions internationales inflexibles, du moins lorsque des questions profondément complexes et controversées — la pauvreté, le développement, l'environnement, par exemple — figurent au premier plan dans l'ordre du jour? Est-ce qu'un accord implicite sur les normes et les principes pourrait réellement régir le dialogue entre le G7 et la Chine — ou entre la Chine et l'Inde, d'ailleurs? Il faut soigneusement réfléchir à ces questions et à d'autres avant qu'on ne transforme le G8 en GN. Il serait peut-être utile, aussi, d'envisager la possibilité d'un groupe central examinant le principal ordre du jour et d'une géographie variable pour les autres questions¹². Mais cela nous amène au problème vraiment difficile : l'ordre du jour.

L'élément central du Sommet de Kananaskis, annoncé par le premier

ministre Chrétien dans un discours devant le Forum économique mondial, consistera à réduire la marginalisation de l'Afrique au moyen de la concertation avec le NPDA. Un Plan d'action pour l'Afrique est en cours de préparation par des représentants personnels des dirigeants du G8 et des responsables africains pour adoption à Kananaskis. Il abordera un large éventail de questions, dont la paix et la sécurité, la santé, l'éducation, le commerce et l'investissement, qui sont toutes essentielles au développement et à la réduction de la pauvreté. Le premier ministre a souligné l'importance des valeurs canadiennes de bienveillance et de compassion, ainsi que de la croyance en un « partage équitable de la prospérité et des possibilités mondiales ». Il n'a pas fait état des coûts liés à la mise en œuvre du Plan d'action pour l'Afrique.

Le fait de s'attaquer à la marginalisation de l'Afrique est à la fois digne d'éloges et essentiel à la réalisation d'une sécurité mondiale globale. Ce sujet traduit le passage, ces dernières années, à des questions mondiales ayant une forte consonance morale, en réponse en partie à des médias qui privilégient l'émotif par rapport à l'intellectuel, et aux ONG, qui semblent avoir gagné la supériorité morale à propos de sujets comme le sida et l'allègement de la dette. Quoi qu'il en soit, le besoin d'une stratégie globale et cohérente pour l'Afrique, conçue en partenariat avec les pays africains, est manifestement un sujet approprié pour le G7.

Mais un problème se pose. Il n'y a pas d'accord en ce moment au sein du G7 sur le financement. *Au contraire*. Alors que le premier ministre Blair fait campagne en faveur d'un nouveau plan Marshall pour l'Afrique, les États-Unis ont clairement indiqué que leur budget d'aide ne serait augmenté que de manière négligeable (principalement pour s'occuper de l'Afghanistan) et, à la réunion du G8 avec le NPDA à la mi-février, il a été annoncé que les pays du G8 n'avaient pas pu « répondre aux attentes africaines de... soutien financier »¹³. On peut débattre de la question de savoir si l'aide a été efficace ou non — le secrétaire américain au Trésor soutient que, par le passé, une grande partie de cette aide a été gaspillée — et on peut également être en désaccord sur ce qu'une stratégie de développement pour un pays particulier devrait comporter, car il existe de grandes divergences de vues entre les experts. Toutefois, il est difficile de croire qu'une augmentation de l'aide financière ne revêtira pas une importance cruciale¹⁴. Et si les États-Unis

refusent de jouer le jeu, est-ce que les autres iront tout de même de l'avant?

Les divergences de vues entre les États-Unis et les autres membres du G8 vont bien au-delà du financement de l'aide. Si on a souvent comparé la guerre froide à de la colle qui lie, il semble probable que la « nouvelle guerre » deviendra l'acide qui corrode. Le clivage transatlantique à propos de la nouvelle étape de la guerre — plus précisément, l'incidence des politiques américaines en ce qui concerne « l'axe du mal » — ne sera pas résolu facilement, pour dire les choses de manière modérée. Cependant, il ne s'agit pas uniquement des accusations formulées par certains Européens de premier plan selon lesquels les États-Unis deviennent des adeptes d'une position unilatéraliste et traitent les partenaires de la coalition comme des « satellites »¹⁵. Comme l'ont fait observer certains experts militaires, les États-Unis ont une forte avance en matière de capacités militaires et sont bien placés pour l'accroître davantage, de sorte que la disparité s'élargira. Par conséquent, on n'a tout simplement pas besoin de l'OTAN pour mener de « nouvelles guerres » et l'Alliance devra se trouver un nouveau rôle. Cela demandera un certain temps, bien sûr, et il n'existe pas du tout d'unanimité entre les membres européens.

Comme Paul Kennedy l'a fait remarquer récemment, il n'existe qu'un acteur sur le plan militaire¹⁶. Et la même chose vaut aussi en ce moment sur le plan économique. Et la disparité du pouvoir dans les deux domaines va probablement se renforcer dans un avenir prévisible. Il n'existe pas à l'horizon de rattrapage qui créera un club de la convergence. Voilà une énorme hégémonie.

Alors, qu'est-ce que tout cela a à voir avec la réforme des sommets? Le Sommet a été créé par des puissances moyennes à un moment où le pouvoir hégémonique était — ou semblait être — en déclin. La guerre froide régnait. Mais le catalyseur du changement a été la crise — l'effondrement de Bretton Woods et l'arrivée de l'OPEP dans sa première mouture.

À mon sens, la crise à laquelle le G8 est confronté aujourd'hui est de nature différente. Le fossé transatlantique de plus en plus grand au sujet de la fois de la sécurité et d'autres questions et l'inquiétude de la plupart des autres pays du monde à l'égard d'un unilatéralisme américain allégué pourraient fort bien représenter une grave menace à la stabilité mondiale. Le Sommet est la seule instance qui pourrait traiter les questions mondiales complexes qui ont

surgi et surgiront dans notre monde d'intégration et d'incertitude allant croissant. Mais la crédibilité du Sommet a constamment diminué — et compte tenu du fait que l'Afrique constituera l'élément central à Kananaskis, il est difficile d'entretenir des espoirs quant à son succès (même si on ne considère pas le Zimbabwe !). Les cycles de rétroaction négative vont se poursuivre. Ainsi, la nécessité de comprimer sévèrement l'ordre du jour, d'établir des mécanismes crédibles et transparents de suivi, de réexaminer la structure et le rôle du G8 dans l'architecture de la gouvernance internationale est devenue encore plus urgente. À n'en pas douter, il serait possible qu'une puissance moyenne propose qu'un point clé de l'ordre du jour du prochain Sommet soit la réforme des Sommets. D'autres membres du G8 seraient probablement d'accord, et il est peu probable que même le pouvoir hégémonique s'y oppose en principe, mais il attendra que la rédaction du rapport commence. La pression des pairs pourrait alors s'exercer. Même les pouvoirs hégémoniques sont vulnérables à une publicité négative croissante au sujet de leur arrogance.

Notes de bas de page

1. John Hilliker, *Le Ministère des Affaires extérieures du Canada, Volume 1, Les années de formation 1909-1946*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1990, p. 106-7.
2. *Ibid*, p.273.
3. Sylvia Ostry, *The Post-Cold War Trading System: Who's on First?*, Chicago, University of Chicago Press, 1997, chapitres 1, 2 et 3.
4. *Ibid*, p. 1-12.
5. Voir Michael Artis et Sylvia Ostry, *International Economic Policy Coordination*, Chatham House Papers No 30, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1986, chapitre 4. Voir aussi Nicholas Bayne, *Hanging in There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*, Ashgate, Aldershot, 2000, pour un examen des Sommets de 1975 à 1998.
6. La taxinomie conçue par Henry Wallich a été largement adoptée : « la coordination suppose une modification importante des politiques nationales en reconnaissance de l'interdépendance économique internationale » alors que la coopération ne va pas aussi loin, ce qui indique une réticence de limiter sa liberté d'action ». Voir Artis et Ostry, *op. cit*, p. 75.
7. Voir Peter I. Hajnal, *The G7/G8 System: Evolution, Role and Documentation*, Ashgate, Aldershot, 1999 et « Civil Society at the 2001 Genoa G8 Summit », *Behind the Headlines*, vol. 58, no 1, automne 2001, p. 1-14.

8. Voir Edelman, « NGO's Approach Parity in Credibility with Business and Government in U.S.; Maintain Large Advantage Over Other Major Institutions in Europe », New York, 2 février 2002 [<http://www.edelman.com/>].
9. Sylvia Ostry, « Dissent.Com: How NGO's Are Re-Making the WTO », *Policy Options*, juin 2001, p. 9-15.
10. Hajnal, *The G7/G8 System*, p. 29-32.
11. Les membres du G20 sont : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie, la Communauté européenne et le FMI/BIRD.
12. *The Summit Process and Collective Security: Future Responsibility Sharing*, Groupe des trente, Washington (D.C.), 1991. Voir aussi Hajnal, *The G7/G8 System*, p. 29.
13. *Financial Times*, 6 février 2002.
14. Voir Gerry Helleiner, « New Challenges for Montreal Africa Forum », allocution principale, 8 février 2002.
15. *New York Times*, 17 février 2002.
16. Paul Kennedy, « The Eagle has Landed », *Financial Times*, 1^{er} février 2002.

Department of Foreign Affairs and International Trade

doc
CA1
EA13
2002G45
EXF

O.D. Skelton
Memorial Lecture



**Globalization and the G8:
Could Kananaskis Set a New Direction?**

By Sylvia Ostry

KINGSTON, Ontario ♦ March 2002

Canada


Queens
UNIVERSITY

ATML/DOC
.6420106(E)
.64201073(F)

O.D. Skelton Memorial Lecture

.....

Globalization and the G8: Could Kananaskis Set a New Direction?

By Sylvia Ostry

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires Étrangères

JAN 23 2003

Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère

18-716-634 (E)
18-716-650 (F)

KINGSTON, Ontario ♦ March 2002



Oscar Douglas Skelton was born on July 13 1878 in Orangeville, Ontario. After a brilliant undergraduate career at Queen's University in Kingston, Ontario, Skelton was awarded his M.A., along with medals for highest standing in Latin and Greek. In 1908, he received his Ph.D. in political economy from the University of Chicago. That same year, Dr. Skelton was named Sir John A. Macdonald Professor of Political and Economic Science at Queen's. Eleven years later, he was named Dean of Arts, a post he held until he resigned from the university in 1925. Dr. Skelton was a prolific scholar, the author of several major books, including biographies of Sir Alexander Tilloch Galt and Sir Wilfrid Laurier.

In 1925, Dr. Skelton accepted Prime Minister W.L. Mackenzie King's offer to succeed Sir Joseph Pope as Under Secretary of State for External Affairs. Until his death, in late January 1941, Dr. Skelton served as the principal adviser to the Prime Minister, sometimes called the "deputy prime minister". To Mackenzie King, his death was "the most serious loss thus far sustained in my public life". One Canadian historian has described him simply as the most powerful civil servant in Canadian history.

As head of the Department of External Affairs for more than fifteen years, Dr. Skelton helped to define a distinct Canadian foreign policy. He was also responsible for the recruitment of a remarkably able group of officers. Dr. Skelton firmly believed in appointment and promotion by merit and the list of recruits he attracted to Ottawa is an impressive one indeed, highlighted by two Governors-General (Georges Vanier and Jules Léger) and one Prime Minister (Lester B. Pearson) as well as numerous senior mandarins.



O.D. Skelton

Sylvia Ostry is Distinguished Research Fellow, Centre for International Studies, University of Toronto. She has a Ph.D. in economics from McGill University and Cambridge. After teaching and research at a number of Canadian universities and at the University of Oxford Institute of Statistics, she joined the Federal Government in 1964. Among the posts she held were Chief Statistician, Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, Chairman of the Economic Council of Canada, Deputy Minister of International Trade, Ambassador for Multilateral Trade Negotiations and the Prime Minister's Personal Representative for the Economic Summit. From 1979 to 1983 she was Head of the Economics and Statistics Department of the Organization for Economic Cooperation and Development in Paris. In 1989 she was Volvo Distinguished Visiting Fellow, Council on Foreign Relations, New York. From 1990 to 1997 she was Chairman, Centre for International Studies, University of Toronto.

Her work has been recognized with numerous honorary degrees from universities in Canada and abroad. In 1987, Dr. Ostry received the Outstanding Achievement Award of the Government of Canada. In December 1990, she was made a Companion of the Order of Canada. In June 1991, she was admitted as a Fellow of the Royal Society of Canada. She is a director of Power Financial Corporation and Power Corporation. She is an Expert Adviser to the Commission on Transnational Corporations of the United Nations and a member of the Board of Distinguished Advisors for the Center for the Study of Central Banks. Dr. Ostry is a member of the Group of Thirty in Washington and a founding member of the Pacific Council on International Policy. In 1992, the Sylvia Ostry Foundation annual lecture series was launched by Madam Sadako Ogata, then the United Nations High Commissioner for Refugees.

Dr. Ostry herself is a frequent speaker to diverse Canadian and international audiences. Dr. Ostry has written numerous books and articles on various aspects of the international economy, with a particular emphasis on the development and elaboration of the multilateral trading system as well as the impact of globalization.

Introduction

Before starting I would like to say how honoured I am to be chosen to present a memorial lecture for O.D. Skelton. In reading the history of the Department of External Affairs by John Hilliker I was struck by Skelton's speech to the Canadian Club of Ottawa in 1922 on "Canada and Foreign Policy" in which he rebutted Lloyd George's claim that the British Foreign Office must run the empire's foreign policy. Skelton provided a rationale for Canadian control by arguing that foreign policy "was an extension of domestic policy and that as we had gained control of the one we must gain control of the other as to matters affecting ourselves - - -".¹ Fast forward 80 years and today the boundary between domestic and foreign policy is increasingly blurred and "control" of both is eroding by the deepening integration of the world economy and polity. I wonder how Skelton would have rephrased his dictum to Prime Minister Mackenzie King who was in the audience. In a way, the subject of today's lecture is concerned with this issue, albeit rephrased. The title is "Globalization and the G8: Could Kananaskis Set a New Direction?". Can a middle power play a significant role in foreign policy? Please note that the title ends with a question mark. No answer tonight or probably even after Kananaskis since there are, as I don't need to underline, no fast fixes for dealing with the complex and ever-changing challenges to global governance of which summitry is a part.

One more thing about O.D. Skelton: his wide-ranging and impressive legacy preeminently included his contribution to the building of a Canadian public service based on merit. He was, in the words of Clifford Clark, responsible for "the enhancement of the power and prestige of the Canadian Civil Service, of which he was so universally recognized as the leader, without peer".² I was one of the many who benefited from this Skelton legacy, so I know personally how important it was. This was especially so in foreign policy where the Avis principle rules i.e. if you're second you must try harder — and, I would add, you need the capabilities to do so.

Now, to turn to our subject I should emphasize that the topic is *not* Kananaskis *per se* but rather a more generic approach to Summitry as an institution and its role in the broad architecture of international cooperation which was established after World War II. I shall start with a brief history of the origins of the G7 and its evolution since that time. The changing nature

of the institution reflects many factors and this lecture will only highlight a few of the more significant. And finally I will conclude with Kananaskis by asking a deliberately provocative question: will it be a beginning of the end or could it mark a new beginning?

Origin of the G7

In 1975 the G7 was the first institution established after the creation of the postwar architecture and it was not an initiative of the leading power or hegemon, the United States. It's both interesting and relevant to ask "why?".

The creation of the G7 seemed to run counter to the so-called realist school of international relations, i.e. that hegemony is necessary to build institutions for the attainment of a global public good because only the dominant power has an incentive to accept the inevitable short-run costs to achieve the long-run gains which are in their national interest. Thus, as many studies have amply demonstrated, Bretton Woods, the GATT, the Marshall Plan and the United Nations were the products of American leadership, although the British, because of Lord Keynes, did play a role at Bretton Woods. The U.S. accepted the costs arising from non-reciprocal trade liberalization and the financial costs of reconstruction and the Marshall Plan because it was judged that global stability would greatly benefit American industry and society. The onset of the Cold War certainly played a role, as did the memory of the devastating costs of isolation in the 1920's and 30's. So the U.S. was willing to lead and the Europeans and Japan were willing to follow.³

But the erosion of America's overwhelming hegemony had begun by the onset of the 1970's. The reconstruction of Europe and Japan, the technology transfer and investment encouraged by the Marshall Plan, and the liberalization of trade under the GATT, created the "convergence club", so that after the rapid growth of Europe and Japan in the 1950's and 1960's, the post war gap in real per capita output among O.E.C.D. countries had dramatically narrowed.⁴ This proved to be an unwelcome surprise to many Americans.

Further, the impact of the erosion of American power created a vacuum in global cooperation and represented a serious threat to global stability. The threat soon became much clearer as the Bretton Woods system collapsed in 1971 and a new "non-system" of floating exchange rates emerged in 1973. Finally, the first OPEC oil crisis of 1973-74 triggered action — the creation

in 1975 of a new institution, the Economic Summit, at the initiative of Valéry Giscard d'Estaing, President of France, and Helmut Schmidt, Chancellor of Germany. Both Giscard d'Estaing and Schmidt were former finance ministers and they were very much influenced by participation in the meetings of the so-called Library Group of finance ministers from the U.S., the U.K., France and Germany, and later Japan. These meetings — held in the Library of the White House — were small, informal and secret. The intent of the Summit's founders was to replicate this template as much as possible and to prevent any bureaucratization of the institution. The objectives were also limited — to foster global financial stability by providing a forum for building cooperation in macro-economic policy. Political or security issues were not part of the agenda. These were the domain of NATO. Most important, the Cold War ensured Western cohesion on all major issues, both political and economic.

Finally, though the Summit was conceived as a non-institutional institution, it was in fact intended to create and implement a set of basic norms and principles which were implicit rather than explicit so as to maximize flexibility and adaptability. This fits into the accepted definition of an institution in the discipline of political science.

Are there any lessons to be drawn from the creation of the G7? One could argue that it was a unique event dictated by the circumstances of the 1970's, which allowed two middle powers, led by former Finance Ministers, both highly experienced and forceful personalities, to undertake a major initiative at a time when the U.S. was mired in Viet Nam and aware of the erosion of its lead in economic performance. None the less, the launch of the G7 does challenge the realist school's view that hegemony is a necessary — if not always sufficient — requirement for the establishment of international regimes. But it's also important to stress that personalities and circumstances matter. The Summit, at the outset, was episodic in nature and that continued to be a defining characteristic.

Evolution of the G7/G8

In highlighting the evolution of the summit over the past nearly three decades there are continuing if increasingly faint echoes of its Library Group vision. One could describe it as minimalist chic. No bureaucratization; collegial, informal discussion among Heads of Government designed to

foster domestic policy cooperation to achieve limited, clearly explicated, international objectives. But a brief history of summitry amply demonstrates what is sometimes called “mission creep” — writ large, one could say, despite periodic attempts to go back to the beginning.

In the early years, from 1975 to 1980, while the summit did focus on basic economic issues, including financial stability and trade, it was the only forum available for crisis management and demonstrated its strategic advantage over the large international institutions in flexibility or adaptability. Because of the OPEC shock, energy was on the table from the outset as was trade, and the Summit played a major role in the conclusion of the Tokyo Round in 1978. The 1978 Bonn Summit sought to move beyond cooperation to coordination, involving a linkage between macroeconomies and energy policies among the main players. This proved to be the only example of such ambitious international coordination and generated rancorous debate as to whether the approach was basically sound and should establish a new paradigm or seriously perverse, contributing significantly to the economic problems of the early 1980's, especially inflation (though the second OPEC shock was the main culprit in that regard). In any case, coordination and linkage was a no-no as the 1980's as Ronald Thatcherism arrived.⁵

During the 1980's the approach to macropolicy was “get your own house in order”. Cooperation, yes, but mainly through consultation and exchange of information.⁶ A major change was the move from economic into political issues, a priority for President Reagan as the Cold War heated up. The 1983 Williamsbrug Summit, preceded by Reagan's famous speech condemning the Soviet Union as the “evil empire”, was the first which included East-West security issues. But traditional issues such as trade — the effort to launch and sustain the Uruguay Round of GATT negotiations — and macroeconomic issues, especially inflation fighting, were also prominent. In addition, relations with developing countries first appeared in Venice, in 1980; environment and manned space stations in London in 1984; cooperation in science and technology in Bonn in 1985; terrorism, hijacking and drugs in Tokyo the following year. Mission creep had begun, communiqués grew longer, and political annexes were issued. Finally, an important institutional change was made in Tokyo, in 1986 — the creation of a new summit forum, the G7 Finance Ministers. It was significant in many ways but in the present

context it gradually reduced the role of the Summit itself in macroeconomic cooperation and international finance. Finance Ministers and Central Bank Governors were now the main players in the policy domain for which the Summit had been created. This important development illustrates the significance of personalities and the episodic nature of the Summit: by 1982 no Head of Government had ever been a Finance Minister and the Library Group vision (at least in terms of the basic objectives of the institution) had faded. But not entirely. Minimalism was still considered chic as some institutional innovations in the 1990's illustrate.

During the first half of the 1990's the summits were dominated by the end of the Cold War and the reform and marketization process in the former Soviet Empire. At the Halifax Summit institutional reform of the international financial system was launched and this became an ongoing subject because of the Asian crisis. Mission creep accelerated with the number and length of non-economic documents steadily increasing.

An effort was made by John Major in the London Summit in 1991 to stem the paper tidal wave (with limited success) and after Munich, 1992, Major proposed to his colleagues that leaders should meet alone without any Ministers attending. At the Birmingham Summit in 1998, Major's successor, Tony Blair, implemented this proposed reform.

But the paper output and the agenda expansion continued. A few examples will illustrate. In Okinawa, 2000, the Summit Communiqué was accompanied by 30 pages of other documents and in Genoa, 2001, this had expanded to 47 pages. The list of agenda items is also insightful. In Okinawa, these included: financial architecture; money laundering; debt relief and development; information and communications technology; health; trade; an item called "Deeper Peace of Mind" which involved crime, food safety and the human genome, and the environment. In Genoa, the list was pretty much the same but it didn't mention "Deeper Peace of Mind" (presciently?) and added renewable energy; capacity building and social inclusion. While the G7 had officially become the G8 in Birmingham, the G7 still has a separate existence and issues "statements" without the G8 logo imprinted on the communiqué. And while Ministers were excluded from Summit sessions, there were regular meetings before each Summit. Indeed more and more Ministerial meetings.

The sporadic efforts to stem mission creep have obviously not been successful. While the Summit now includes only leaders, the bureaucratization has been “downloaded” with multiple meetings of Ministers and sous-sherpas that generate the paper. The new minimalism was largely a mirage. As new global issues emerge — drugs, “money laundering”, terrorism are examples — leaders feel it essential to put them on the agenda, whether because of domestic concerns, or the media spotlight, or pressure from the international NGO networks (of which more shortly). Or, indeed, all of the above since the forces are inter-related.

Many would argue that mission creep was inevitable. The Cold War is over and the former Soviet empire must be integrated into the global market economy. Deepening integration — or globalization — has exposed an array of “global bads”, diverse, diffuse and interrelated such as environmental concerns; poverty; financial crises; the increasing marginalization of the poorest countries; disease; terrorism; etc. etc. Domestic concerns over job creation; the structural adjustments which inevitably accompany expanding trade; the impact of accelerating technological change are linked to international developments. All these issues are extremely complex and defy neat, clear or short-term solutions. So once on the agenda they are unlikely to disappear. And “solutions” will often involve institutional reform — likely a long and often contentious process as the initiative on the international financial system launched at Halifax so amply illustrates, when even today some of the most important policy issues remain unresolved. And, it should be remembered, the Summit is considered the only forum available for crisis management whether it be the Russian economy, Kosovo or, as we will see at Kananaskis, the “new war”.

So, this argument goes, mission creep is a product of the globalizing world we live in. And although Summits may not be the only game in town — since the 1980’s they’ve proliferated, so there are now regional summits, UN Summits, FAO Summits and many others — none the less the G7/8 is considered the apex. Thus, this argument contends, while continuing efforts to scale-back should be made, mission creep can’t really be avoided, though it probably should be contained.

While I will turn to this issue in my last remarks I must add one more, indeed the most significant, aspect of the evolution of summitry in the

1990's. In adopting an ever-expanding agenda, the summiteers were also inclined to — or forced to — include specific goals. Perhaps it was deemed necessary to do so to add to the *gravitas* of the institutional commitment, or to the credibility of the lengthy piles of paper. Or because it played well with the media's demand for policy by sound byte. But if the goals are unrealistic or are simply based on the hope of catalyzing action either by reluctant member governments or other multilateral institutions this is a rather imprudent approach. (It might be wise to recall World Bank President Robert MacNamara's pledge in 1973 to eradicate poverty by the year 2000!) The goals for debt reduction of poor countries set at Cologne have not been met. The broad and ambitious development targets announced by the U. N.'s Millennial Summit covering poverty, infant mortality, and primary education seem, at present, most unlikely to be reached. Rather than enhancing credibility, this mode of operation has led to an increasingly skeptical view of the institution in the press and among some academics. But added to these voices, of course, has been the often more raucous shouts of the NGOs. This is worth a brief digression before I turn to my concluding remarks.

The Anti-Globalization Movement

In 1998, at the Birmingham Summit which the host government wanted to focus on debt relief for poor countries, 50,000 people demonstrated. The message was that the Summit should commit to deliver complete debt forgiveness by 2000. The NGOs were mainly British development groups and Christian charities and the Jubilee 2000 campaign was launched. The slogan "Break the Chains of Debt" caught the attention of the media and the public.⁷ The demonstrators organized a human chain six miles long encircling the convention centre to reinforce the message. For the most part the protest was peaceful although a small group of vandals did try to break some windows.

The results on debt relief which came out of Birmingham were disappointing but the NGO network didn't give up. A new commitment was made at Cologne in 1999. It was not met at Okinawa in 2000. And by Genoa, the peaceful Birmingham demonstrations seemed a distant memory.

The Birmingham demos didn't get worldwide T.V. coverage. That was hardly true of the WTO Ministerial meeting in Seattle a few months later.

The Seattle demonstrations have been called – with a bit of hyperbole – the big bang of the anti-globalization movement and the global media provided non-stop coverage of the street theatre. The same was true of the subsequent meetings of the IMF and the World Bank, the Summit of the Americas in Quebec City and, of course, the G8 Summit in Genoa where the violence was unprecedented and one demonstrator was killed.

So what is this new anti-globalization movement of the NGOs? This is not the occasion for lengthy exposition but it's important to stress, as my ongoing research makes clear, that there is no homogeneous set of institutions called NGOs. Even if we separate out the development groups in poor countries from the advocacy NGOs, whose main objective is to shape policy, one has to divide the latter into several categories. For example, there is a growing new "virtual secretariat" for Southern countries, and there has been a remarkable proliferation of groups centred on establishing business codes of conduct, and there are groups rich in technical and legal expertise who usually consult "inside" the system, and all of these are rather different from what I've termed the *Mobilization Networks*, for whom a major objective is to rally support for dissent at a specific event — a WTO ministerial meeting, the Summit of the Americas, a meeting of the World Bank and International Monetary Fund, the G8 Summit and so on.

The main objectives of the mobilization networks are to heighten public awareness of the target international institution's role in globalization and, by doing so, to change its agenda and mode of operation — or, in the case of the more extreme members, to shut it down. While these networks are loosely knit coalitions of very disparate groups, an analysis of the networks at Seattle (in 1999), Washington, Bangkok and Prague (in 2000) and Quebec City (in 2001) show that a significant proportion are environmental, human and gender rights NGOs, and anti-poverty groups. The G8 Summit in Genoa in July 2001 included these groups but also a number of left-wing political parties from Europe, an unknown number of anarchist groups known as the Black Bloc and neo-nazi groups now growing in Europe. However one must be wary of the view (often stressed by the NGOs themselves) that these loose and diverse coalitions represent a new form of globalized participatory democracy on the internet or, as one participant has put it, "a movement that doesn't have a leader, a centre, or even an agreed-on name".

Perhaps the most significant development facilitated by the internet has been the emergence of a new service industry — the business of dissent. And there is a business centre — call it *dissent.com* — very effectively operated by a core group of NGOs headed by a new breed of policy entrepreneurs. It's important to stress that the dissent industry is largely a product of the internet revolution. Inexpensive, borderless, real-time networking provides advocacy NGOs with economies of scale and also of scope by linking widely disparate groups with one common theme. As is the case for all innovations there are also important positive feedback loops. An NGO Network established at the Rio Summit in 1992 was used by American, Canadian and Mexican anti-NAFTA advocacy groups and this experience was vital to mobilizing the fight against the Multilateral Agreement on Investment (MAI). The lessons from the MAI were put to use in preparing for Seattle and the Seattle experience was helpful for planning to Washington and Prague and Porto Allegre and Davos and Quebec City and Genoa and so on — and on.

The key assets of *dissent.com* are the ability to use the media to deliver the message. Since the networks are so diverse both in mission and location the message must carry a simple, common theme: for example at Seattle, "Fix It or Nix It"; at Washington, "De-Fund the Fund! Break the Bank! Dump the Debt!". Even when the message and the media are combined with money (for those NGOs successful at mass mailings and securing funds from foundations — mainly American) the viability of the new "business" will depend on not only on the 3 M's but ultimately the saleability of its "product" — anti-globalization, or as some prefer anti-corporate globalization.

In Genoa, the Genoa Social Forum, in charge of coordinating the demonstrations and discussions, wasn't able to control the violence of extremist groups from both the left and right. The police reaction added to the violence and chaos. Even before Genoa a number of mainline NGOs sought to distance themselves from the demonstrations, fearful of being associated with violence. There is probably an inevitable tendency for all protest to attract extremists — a free ride is hard to decline. Escalating violence generates the need for more policy security which encourages more violence among extremists and, of course, Genoa was hardly the end of the story. The impact of Sept. 11 has added to the pressure to adopt new strategies. However, the announcement of the death of the anti-globalization movement after the ter-

rorist attack by, among others, the *Wall Street Journal*, has proved premature as the victory at the Doha WTO meeting on drugs and health emergencies and the 60-70,000 attendees at the World Social Forum in Porto Allegre in February suggest. A January 2002 survey shows that trust in NGOs has risen significantly from a year ago.⁸ None the less a change in strategy is under serious consideration by the major NGOs. But it's too early to forecast how this will develop. The nature of the site at Kananaskis, as at Doha, may not provide much of an answer to the question "to demonstrate or not to demonstrate?"

But it would be quite wrong to judge the impact of this movement on policy only by what one sees on CNN. The situation is far more complex and, as I have written, the "invisible" impact by technical/legal groups on, for example, the WTO via the dispute settlement mechanism, may be more significant and long-lasting.⁹ Similarly the impact of the Jubilee 2000 campaign launched at Birmingham and of its enlarged network of successor organizations which have added education and health issues to their advocacy for debt relief can be clearly seen in the Summit agendas at Genoa and probably Kananaskis. The paper released just before the Genoa Summit "Beyond Debt Relief" and the G7 finance ministers' "Debt Relief and Beyond", mirror the NGO network's concerns but not its demands for specific commitments to achieve the multiple goals. One can be certain that the outcomes of Kananaskis will be carefully monitored by the NGOs and the press. Perhaps the new message will be "put your money where your rhetoric is". Joking aside, I am convinced that the criticism of the summit will not abate if significant reform of the institution is not undertaken.

Kananaskis: the Beginning of the End or a New Beginning ?

While previous summits have been criticized in the press — most recently Okinawa, for example, for the expenditure of \$750 million on facilities — the decibel level rose significantly after Genoa. This had little to do with the protests and the violence but with the institution itself. *The Financial Times* was especially scathing with a lead editorial entitled "For slimmer and sporadic summits" (July 23, 2001). It argued that "judged on the record of Genoa, delegates from G8 governments should pack their bags knowing this was the last summit they will have to endure". The editorial concluded with a

positive comment on the Canadian decision to scale back and hold the meeting in a “tiny Rocky Mountains resort”, but asserted that this was insufficient. What was also required was a “commitment to hold the next G8 only when there is a burning topic to discuss”. Just how and who would make such a decision was not explained. Still the message was clear — and not only from this source — that there is a need to recognize “the limits of global summits and making them work”. Few could disagree.

But this is easier said than done, of course. There are two features of summitry that need careful examination. One is the membership. The G7, still the core of the institution reflects the world of 1975 and not the transformation of East Asia, the rise of China and the growing intensity of North-South issues in, for example, the WTO. In addition to membership is the mission creep and rhetorical inflation described earlier. This is undoubtedly far more difficult to cope with as I shall shortly explain.

The only change in summit membership since 1975 has been the inclusion of Russia. Margaret Thatcher invited President Gorbachev to attend the London Summit in 1990, a striking if largely symbolic affirmation of the end of the Cold War. After the demise of the Soviet Union, Boris Yeltsin replaced Gorbachev but the Russians participated only in political discussions. But the G7 became the G8 only in 1998, and even then Russia’s role in economic cooperation was understandably limited.

There have been a plethora of proposals to expand the G8.¹⁰ The most popular candidate in recent years has been the G20, created and chaired by Canada’s Paul Martin, which includes the G8 and a number of developing countries from Latin America, Asia and Africa.¹¹ The main argument for expansion is that the institution should include developing countries and reflect a better regional balance if it is to consider the major issues of a globalizing world. Efforts have been made to meet with selected groups of developing countries *en marge* the official sessions — the latest example being a dinner in Genoa with members of the African members of the New Partnership for Africa’s Development or NEPAD. This *ad hocery* is considered too little and too late and reflective of the episodic nature of the forum which is unsuited to today’s more complex and rapidly changing world.

But would a G-N summit be able to foster consensus on key global issues or cope with unanticipated crises? Would it not turn the forum into a

small replica of the inflexible international institutions, at least when profoundly complex and contentious issues — poverty, development, the environment, for example — are high on the agenda? Could an implicit agreement on basic norms and principles really govern dialogue between the G7 and China — or China and India for that matter? These and other questions should be carefully thought through before the G8 is turned into the G-N. Perhaps it would also be useful to consider the possibility of a core group with a core agenda and variable geography for other issues.¹² But that gets us to the really tough problem — the agenda.

The centrepiece of the Kananaskis summit, as announced by Prime Minister Chrétien in a speech to the World Economic Forum, will be to reduce the marginalization of Africa by working with NEPAD. An African Action Plan is being prepared, by personal representatives of G8 leaders and African officials, for adoption at Kananaskis. It will address a wide range of issues including peace and security; health, education, trade and investment, all essential to development and the reduction of poverty. The Prime Minister stressed the importance of Canadian values of caring and compassion and belief in an “equitable sharing of global prosperity and opportunity”. There was no mention of the costs involved in implementing the African Action Plan.

Dealing with African marginalization is both praiseworthy and essential to the achievement of comprehensive global security. The subject reflects the shift over the past several years to global issues with a strong moral resonance, in part a response to a media that favors the emotive over the intellectual and the NGOs who seem to have captured the moral high ground on subjects such as aids and debt relief. Be that as it may, the need for a comprehensive and coherent strategy for Africa devised in partnership with the African countries is clearly an appropriate subject for the G7.

But there's a problem. There's no agreement at present among the G7 on financing. *Au contraire*. While Prime Minister Blair has been campaigning for a new Marshall Plan for Africa, the U.S. has clearly indicated that its aid budget will be only marginally increased (mainly to deal with Afghanistan) and at the G8 meeting with NEPAD in mid-February it was announced that the G8 countries were unable “to meet African expectations for — financial support”.¹³ One can debate whether or not aid has been effective or not — the

U.S. Treasury Secretary argues that in the past much of it was wasted — and one can also disagree on what a development strategy for individual countries should include, since there's considerable disagreement among experts. But it's hard to believe that more financial assistance will not be crucial.¹⁴ And if the U.S. won't play the game will others go ahead anyway?

Differences between the U.S. and other members of the G8 go well beyond aid financing. If the cold war was often described as the glue that binds, the "new war" looks likely to become the acid that erodes. The transatlantic rift over the next stage of the war — specifically the implications of American policies with respect to the "axis of evil" — will not be easily resolved, to put it mildly. But it is not just the charges made by some leading Europeans that the United States is becoming unilateralist and treating coalition partners like "satellites".¹⁵ As a number of military experts have noted, the U.S. is far ahead in military capabilities, and poised to grow even more, so that the disparity will widen. So NATO is just not needed to fight "new wars" and will have to find another role for itself. This will take some time, of course, and there is by no means a unanimity of view among the European members.

As Paul Kennedy has noted recently, in military terms there is only one player.¹⁶ And the same is at present also true in economic terms. And the disparity of power in both is likely to grow for the foreseeable future. There is no catch-up on the horizon which will create a convergence club. This is hegemony big time.

So what has all this got to do with summit reform? The summit was created by middle powers at a time when the hegemon was — or appeared to be — in decline. The cold war prevailed. But the catalyst that sparked the change was crisis — the breakdown of Bretton Woods and the onset of OPEC One.

I would argue that there is a different kind of crisis facing the G8 today. The widening transatlantic divide on both security and other issues and the concern of most other countries in the globe about alleged American unilateralism could well represent a serious threat to global stability. The summit is the only forum that could deal with the complex global issues that have and will arise in this world of deepening integration and uncertainty. But the credibility of the summit has steadily diminished — and given the centrepiece of

Africa at Kananaskis it's difficult to be hopeful about the outcome (even without considering Zimbabwe!). The negative feedback cycles will continue. Thus the need to severely cut back on the agenda; to establish credible and transparent follow-up mechanisms; to re-examine the structure and role of the G8 in the architecture of international governance has become even more urgent. Surely it would be possible for a middle power to propose that a key agenda item for the next summit should be the reform of summitry? Other G8 members would likely agree and even the hegemon is unlikely to object in principle but will wait until the drafting of the report begins. Then peer group pressure might be exercised. Even hegemonies are susceptible to growing negative publicity about arrogance.

Footnotes

1. John Hilliker, *Canada's Department of External Affairs: Volume 1 Early Years, 1909-1946*, McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston, 1990, p.94.
2. Ibid, p.236.
3. Sylvia Ostry, *The Post-Cold War Trading System: Who's on First?*, University of Chicago Press, Chicago, 1997, Chapters 1,2 and 3.
4. Ibid, pp. 1-12.
5. See Michael Artis and Sylvia Ostry, *International Economic Policy Coordination*, Chatham House Papers No. 30, Royal Institute of International Affairs, London, 1986, Chapter 4. See also Nicholas Bayne, *Hanging in There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*, Ashgate, Aldershot, 2000, for review of summitry from 1975 to 1998.
6. The taxonomy devised by Henry Wallich has been widely adopted: "coordination implies a significant modification of national policies in recognition of international economic interdependence" whereas cooperation falls well short of this indicating a reluctance to limit one's freedom of action. See Artis and Ostry, *op.cit*, p.75.
7. See Peter I. Hajnal, *The G7/G8 System: Evolution, Role and Documentation*, Ashgate, Aldershot, 1999 and "Civil Society at the 2001 Genoa G8 Summit", *Behind the Headlines*, Vol. 58, No. 1, Autumn, 2001, pp. 1-14.
8. See Edelman, "NGO's Approach Parity in Credibility with Business and Government in U.S.; Maintain Large Advantage Over Other Major Institutions in Europe", New York, February 2, 2002 [<http://www.edelman.com>].

9. Sylvia Ostry, "Dissent.Com: How NGO's Are Re-Making the WTO", *Policy Options*, June 2001, pp. 9-15.
10. Hajnal, *The G7/G8 System*, pp. 29-32.
11. The members of the G20 are: Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Italy, Japan, Mexico, Russia, Saudi Arabia, South Africa, South Korea, Turkey, U.K., U.S., the EC and IMF/IBRD.
12. *The Summit Process and Collective Security: Future Responsibility Sharing*, Group of Thirty, Washington, D.C., 1991. See also Hajnal, *The G7/G8 System*, p. 29.
13. *Financial Times*, February 6, 2002.
14. See Gerry Helleiner, "New Challenges for Montreal Africa Forum", Keynote address, February. 8, 2002.
15. *New York Times*, February 17, 2002.
16. Paul Kennedy, "The Eagle has Landed", *Financial Times*, February 1, 2002.