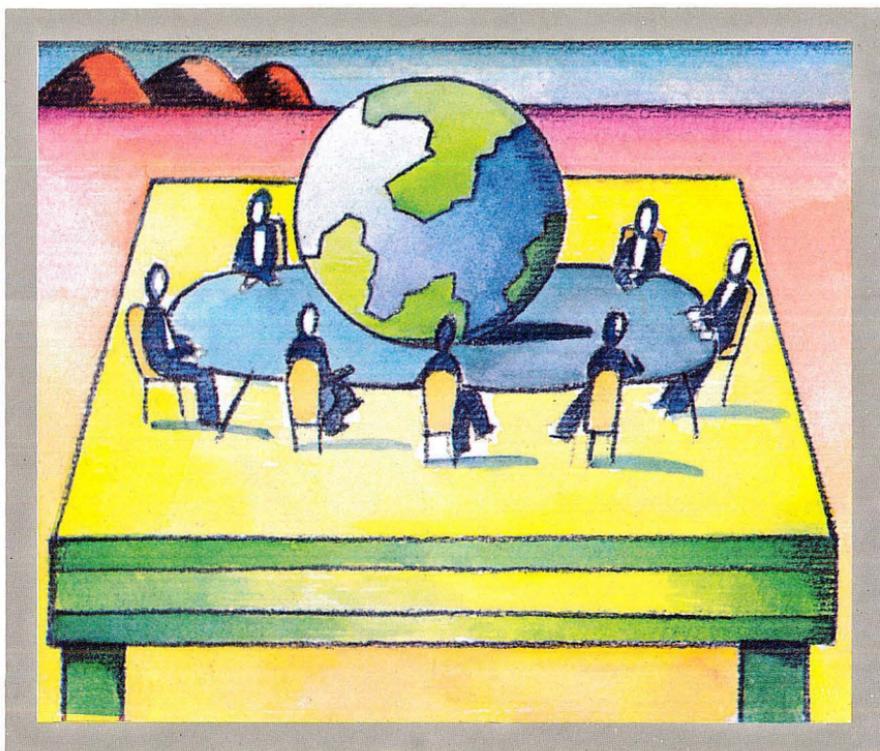


# I VERTICI

## COOPERAZIONE E COMPETIZIONE TRA PAESI OCCIDENTALI

a cura di CESARE MERLINI



---

dossier adnkronos

**I VERTICI**  
Cooperazione e competizione  
fra Paesi occidentali

  
adnkronos  
LIBRI

Questo libro è il risultato di una ricerca condotta dallo

**iai** **istituto affari internazionali**

La cui pubblicazione in italiano è stata resa possibile col contributo della



**BANCA NAZIONALE  
DELL'AGRICOLTURA**

- © Copyright 1984 European  
Institute for Public Administration  
Croom Helm Ltd, Provident House  
Burrell Row, Beckenham, Kent BR3 1AT
- © Copyright Adn Kronos Libri s.r.l.,  
marzo 1985, Roma

Traduzione dall'inglese dei capitoli II, III, IV e V  
di Marinella Neri Gualdesi

*Ogni anno dal 1975, in primavera o inizio estate la riunione dei capi di stato o di governo dei sette principali paesi industrializzati (Canada, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Italia e Stati Uniti) occupa in tutto il mondo le prime pagine dei giornali ed è l'argomento di apertura dei notiziari televisivi. Qual è l'origine di questo così significativo evento?*

*La nascita dei vertici non è formale: all'inizio non vi fu trattato e neppure accordo di tenere delle riunioni ripetute. Solo, ad un primo incontro ad hoc ne fece seguito un altro, poi un altro e si instaurò una prassi. Ora è proprio la regolarità degli incontri di un gruppo fisso di partecipanti un primo elemento che fa dei vertici un nuovo importante protagonista delle relazioni internazionali. Un secondo essendo che i paesi membri hanno raggiunto un elevato grado di interdipendenza fra di loro, fatta di comunità di valori e di interessi, ma pur sempre di competizione e di rapporto di forza: così i vertici sono sede di cooperazione e insieme di negoziato. Un terzo elemento deriva dalla natura peculiare delle società occidentali, basate sul consenso, al quale poco si sposa la riservatezza di una decisione al più alto livello: così i leaders intorno al tavolo, che dovrebbero ad un tempo vincere e convincere, si trovano combattuti fra sostanza e apparenza, propendendo spesso per la seconda. Un quarto è l'esistenza di istituzioni che legano tutti o alcuni dei paesi partecipanti fra di loro e con altri paesi occidentali, e alle*

quali sono, o erano state delegate funzioni, ora in parte riprese dai capi di governo: ne nasce un rapporto fra i vertici e quelle istituzioni che è ambiguo, perchè fatto di mutualità e di rivalità.

Nel quadro della Comunità europea è successo un fenomeno analogo con l'instaurazione del Consiglio europeo, il vertice dei Dieci, segno anch'esso di una ripresa in mano da parte dei governi di un processo originariamente demandato alle istituzioni dei trattati, parzialmente autonome. Del resto l'Europa ha svolto una parte decisiva nell'avviare anche il vertice dei Sette, nel quale occupa quattro posti, con in più il Presidente della Commissione della Cee, unica istituzione presente (ma non importante).

Curiosamente, se l'interesse dei media per queste riunioni dei sette capi di governo è stato immediato e invadente, tanto da vanificare fin dall'inizio l'idea dei «padri fondatori», Giscard e Schmidt, che volevano riprodurre al massimo livello gli incontri intorno al caminetto avuti quando erano ministri delle finanze, non così è stato dell'interesse degli studiosi. Anche negli Stati Uniti, politologi ed economisti, in genere così pronti ad analizzare «sistemi» e «processi», hanno tardato a cogliere l'importanza e la novità (in meglio o in peggio che sia) di questo nuovo attore sulla scena mondiale.

Fra i primissimi l'Istituto Affari Internazionali ha studiato da alcuni anni i vertici, le loro decisioni e il loro ruolo nel complesso delle relazioni occidentali, promuovendo e coordinando sette ricerche, il cui risultato è sintetizzato nei capitoli di questo libro. Allo IAI si è associato lo European Institute of Public Administration, di Maastricht in Olanda, che ha provveduto a buona parte dei fondi necessari e ha organizzato due seminari, in cui gli autori si sono incontrati con alcuni partecipanti ai vertici (ministri, «sherpa» — come vengono anche chiamati i rappresentanti personali dei capi di governo — e alti funzionari) e con altri studiosi ed esperti.

Nel 1984 una prima edizione del lavoro è stata pubblicata in inglese con il titolo «Economic Summits and Western Decision Making» (titolo scelto dal calcolatore, si può dire, poiché mette insieme legandole con un «and» due chiavi abituali di ricerca bibliografica computerizzata). Tutti i capitoli sono stati rivisti e aggiornati dagli autori per questa nuova edizione.

Il primo, di Guido Garavoglia, ricercatore dello IAI e ora all'ufficio studi della Camera dei Deputati, fa un'analisi storica

*ragionata delle premesse, dello svolgimento e dei risultati di dieci riunioni: Rambouillet (1975), Porto Rico (1976), Londra (1977), Bonn (1978), Tokyo (1979), Venezia (1980), Ottawa (1981), Versailles (1982), Williamsburg (1983) e di nuovo Londra (1984).*

*Alla luce di questa analisi, Robert Putnam, del Center for International Studies della Harvard University, interpreta in un ampio saggio politologico il ruolo del vertice fra negoziato e sinergia, fra politica estera e imperativi interni.*

*I vertici sono nati come risposta alle critiche vicende dell'economia internazionale negli anni '70. Jacques Pelkmans, professore di economia presso il citato istituto di Maastricht, discute l'efficacia di questa risposta, in particolare per quanto riguarda il commercio internazionale, il coordinamento macroeconomico (comprese le questioni monetarie) e l'energia, rapportandola a quella delle istituzioni internazionali preposte a queste materie.*

*Se l'interdipendenza economica è stata così centrale negli anni '70, essa è sempre meno isolabile da quella politica. Della crescente attenzione dei vertici per gli aspetti politico-strategici tratta nel suo capitolo William Wallace, vicedirettore e direttore degli studi al Royal Institute of International Affairs (Chatham House) di Londra.*

*Nelle società occidentali l'opinione pubblica è un immanicabile protagonista dei processi politici: a questa regola non sono sfuggiti i vertici, come dimostra la quantità sempre maggiore di giornalisti e cineoperatori accreditati a ciascuna riunione. Del ruolo dei media si occupa, beneficiando di esperienza personale, Kurt Becker, ex portavoce del cancelliere Schmidt e ora commentatore alla «Zeit» di Amburgo.*

*Nel capitolo che segue Gianni Bonvicini, vicedirettore dello IAI, e Wolfgang Wessels, direttore dell'Institut fuer Europaeische Politik di Bonn, affrontano il tema del rapporto fra i vertici e le istituzioni della Comunità europea, sia in relazione alla sua presenza fisica alle riunioni sia per analizzare l'interrelazione fra integrazione europea e verticismo intergovernativo occidentale.*

*Il ruolo dell'Europa, collettivamente o dei singoli stati, nella sede dei vertici e più in generale nel contesto dei rapporti con gli Stati Uniti e con il Giappone, è esaminato nell'ultimo capi-*

*tolo, dove si tenta di fare una valutazione complessiva e critica delle riunioni regolari dei sette capi di stato o di governo.*

*Tutti gli autori hanno tratto grande beneficio dall'ampio dibattito che si è svolto in occasione dei due seminari di Maastricht, per cui rivolgo qui a nome loro un vivo ringraziamento all'istituto organizzatore, particolarmente al suo direttore Schepers, e a tutti i partecipanti, che sono stati: M. vanden Abeele, B. Andreatta, V. Backers, F. Basagni, N. Bayne, M.B. Biesheuvel, C.B. Brahmsen, A. Comba, D. Elles, J.M. Hoscheit, M. O'Leary, G. de Menil, P. Morel, H. Nau, H. Owada, T. Padoa Schioppa, J. Pelletier, R. Ruggiero, M.H.J. Ch. Rutten, H. Schulmann, F. de la Serre, J. Swift. E. Thiel, J. Vandamme, F. Verros e E. Wellenstein.*

*Questa edizione italiana è stata realizzata grazie al lavoro di coordinamento di Gianni Bonvicini e al sostegno finanziario, che ad essa ha accordato la Banca Nazionale dell'Agricoltura, il cui Presidente, Giovanni Auletta Armenise è sempre attento — qualità non comune — ai grandi fatti del mondo e ad ogni tentativo di interpretarli. Ad essi va tutta la mia gratitudine: senza di loro questo libro non avrebbe visto la luce.*

**Cesare Merlini**  
*Presidente dell'Istituto  
Affari Internazionali*

*Roma, marzo 1985*

## I VERTICI ECONOMICI OCCIDENTALI: (1975-1984): UNA RICOSTRUZIONE STORICA

### Le origini

Per tutto l'Ottocento e la prima metà del Novecento il Concerto d'Europa — nato dal Congresso di Vienna del 1815 — ha costituito il modello fondamentale di cooperazione multilaterale fra sovrani e capi di stato. Conferenze *ad hoc* venivano convocate quando necessario per definire conflitti, spartire territori e firmare trattati, sempre comunque per svolgere una funzione che oggi chiameremmo di *crisis management* del tutto contingente e di natura essenzialmente politica.

Lo sviluppo della cooperazione istituzionalizzata che, attraverso il fallimento della Società delle Nazioni, ha portato nel secondo dopoguerra alla creazione del moderno sistema delle organizzazioni internazionali, non ha modificato da questo punto di vista i termini della questione. Alle riunioni periodiche degli organismi intergovernativi, sia di carattere politico che tecnico, gli stati membri sono infatti rappresentati nella quasi totalità dei casi da diplomatici, funzionari ministeriali e — nelle riunioni più importanti — da ministri. Le rare eccezioni a questo principio riguardano alcune organizzazioni regionali (come il Patto di Varsavia, l'Organizzazione per l'unità africana, la Lega araba) e raggruppamenti privi di struttura permanente (come il Movimento dei Paesi non-allineati), le cui conferenze generali si svolgono a livello di capi di stato e di governo (1).

In Occidente, l'unico esempio simile di concertazione multilaterale è il Consiglio europeo che, sebbene non legato istituzionalmente alla Comunità, dal 1975 riunisce regolarmente tre volte l'anno i capi di stato e di governo dei paesi della Comunità europea per discutere i principali problemi politici ed economici del momento.

La serie dei vertici annuali inaugurata a Rambouillet nel novembre 1975 ha consentito di coinvolgere per la prima volta i più alti rappresentanti delle principali aree economiche dell'Occidente (Nord America, Giappone ed Europa comunitaria) (2) in un processo di consultazioni regolari di carattere soprattutto — anche se non esclusivamente — economico, secondo uno schema trilaterale mai applicato in precedenza.

Questa nuova esperienza non è nata all'improvviso, ma è il risultato delle gravi crisi che hanno sconvolto l'economia mondiale nella prima metà degli anni Settanta. Ad essa non sono stati tuttavia estranei elementi casuali, legati alla personalità di alcuni uomini, che come sempre nella storia concorrono a determinare le caratteristiche, se non il successo o il fallimento di un fenomeno.

### *La fine di un'epoca*

Secondo quanto ebbe a ripetere più volte il presidente francese Giscard d'Estaing, la crisi dei primi anni Settanta non fu una crisi del capitalismo, ma più semplicemente una crisi monetaria. Se ciò non corrisponde forse interamente alla realtà, è certo tuttavia che gli avvenimenti succedutisi tra l'agosto 1971 e il febbraio 1973 rivoluzionarono il sistema economico mondiale, segnando la fine di un'epoca di relativa stabilità (sancita dagli accordi di Bretton Woods e basata sulla supremazia degli Stati Uniti e della loro moneta) e l'inizio di una fase assai più complessa e imprevedibile che dura ancora oggi.

Nel corso dell'estate 1971, per la prima volta dopo la guerra, gli Stati Uniti registrarono un passivo non solo nella bilancia dei pagamenti ma anche in quella commerciale, che indusse il presidente Nixon ad adottare il 15 agosto una serie di drastiche misure tra cui la sospensione della convertibilità del dollaro in oro. Con il successivo «accordo dello Smithsonian Institu-

tion» (dicembre 1971) gli Stati Uniti accettarono di svalutare il dollaro di quasi l'8% in rapporto ai diritti speciali di prelievo (SDR) e i paesi europei di contribuire al riequilibrio della bilancia dei pagamenti americana attraverso una rivalutazione differenziata delle loro monete.

Ma nè l'accordo smithsoniano, nè la creazione del serpente monetario europeo nell'aprile 1972 (che già due mesi dopo sarebbe entrato in crisi per l'uscita della sterlina inglese) riuscirono ad invertire una tendenza che il declino dell'egemonia americana e il rafforzamento del Giappone e dell'Europa rendevano inevitabile. Sebbene nel corso del 1972 il dollaro si fosse mantenuto relativamente stabile sul mercato dei cambi, il deficit della bilancia commerciale americana era nettamente peggiorato. Il 12 febbraio 1973 Nixon annunciò quindi una seconda svalutazione del dollaro, questa volta del 10%, ponendo definitivamente termine al sistema ideato a Bretton Woods.

Alla crisi del sistema monetario internazionale si sovrappose il primo shock petrolifero, seguito allo scoppio della guerra dello Yom Kippur (ottobre 1973). Nel giro di tre mesi i prezzi del petrolio vennero quasi quadruplicati (3) e le forniture ridotte di circa il 20%, con un embargo totale nei confronti degli Stati Uniti e dell'Olanda.

Di fronte a questa sfida l'Occidente si mostrò impreparato e incapace di una risposta unitaria. Gli Stati Uniti, che erano stati colpiti solo marginalmente dalla crisi, proposero all'Europa, al Giappone e al Canada la creazione di un fronte comune dei consumatori, ma il vertice dei capi di stato e di governo europei riunito a Copenhagen il 14 e 15 dicembre 1973 non riuscì a superare le forti divergenze d'interesse tra i partners comunitari e l'iniziativa non si concretizzò. La successiva Conferenza di Washington, a cui Nixon aveva invitato gli otto maggiori paesi industrializzati consumatori o produttori di petrolio (11-13 febbraio 1974), decise tuttavia l'istituzione di un gruppo di coordinamento per le politiche energetiche, che condusse infine (novembre 1974) alla creazione in seno all'OCSE dell'Agenzia internazionale per l'energia (AIE). La Francia, che temeva la formazione di un cartello occidentale controllato dagli americani e contrapposto all'OPEC, si dissociò parzialmente dalle decisioni di Washington e rifiutò di aderire all'AIE, opponendosi in un primo tempo alla partecipazione della Comunità europea come tale al nuovo organismo.

Nella primavera del 1974 il quadro economico internazionale si presentava dunque estremamente incerto e — cosa forse ancor più preoccupante — i contrasti all'interno dell'Occidente sulla via da seguire per uscire dalla crisi non sembravano destinati ad una rapida soluzione.

### *Il risveglio della cooperazione*

A sbloccare questa situazione contribuì l'imprevedibile terremoto politico che nel giro di pochi mesi rivoluzionò letteralmente la leadership dei cinque maggiori paesi industrializzati, secondo un copione che si sarebbe parzialmente ripetuto a cavallo tra il 1980 e il 1981.

Alle elezioni del febbraio 1974 il partito conservatore di Edward Heath fu sconfitto e il laburista Harold Wilson tornò alla guida del governo britannico. Dopo la morte di Pompidou, Giscard d'Estaing divenne in maggio il nuovo presidente francese. In Germania Helmut Schmidt raccolse l'eredità di Brandt, costretto a dimettersi dopo che la sua posizione si era logorata a tal punto da spingere il suo stesso partito ad abbandonarlo. Lo scandalo Watergate, che da più di un anno aveva messo in subbuglio il mondo politico americano, raggiunse il suo epilogo l'8 agosto con le dimissioni di Nixon e l'ingresso alla Casa Bianca di Gerald Ford. Infine, il governo Fukuda entrò in crisi in novembre e Takeo Miki divenne il nuovo premier giapponese.

L'inizio di quello che Kissinger avrebbe definito «uno dei migliori periodi della collaborazione atlantica da decenni» (4) coincise con l'assunzione della presidenza del Consiglio comunitario da parte della Francia, nel secondo semestre del 1974. Giscard, con l'appoggio di Schmidt, fu l'indiscusso protagonista di questa fase di ripresa.

All'interno della Comunità, egli si fece promotore dell'istituzionalizzazione dei Consigli europei. Questa decisione, discussa durante una cena all'Eliseo in settembre dai capi di stato e di governo, venne ufficialmente adottata dal vertice di Parigi il 9 e 10 dicembre 1974.

Sul piano dei rapporti interatlantici, il presidente francese riuscì a raggiungere con Ford un compromesso in materia energetica durante l'incontro della Martinica il 16 e 17 dicembre.

Questi colloqui, preceduti da una visita di Schmidt a Washington all'inizio del mese, si conclusero con l'adesione americana alla proposta avanzata da Giscard il 24 ottobre riguardo alla convocazione di una conferenza tripartita tra un numero ristretto di paesi industrializzati importatori di petrolio, di membri dell'OPEC e di altri Paesi in via di sviluppo. L'iniziativa si collegava all'esigenza espressa ripetutamente da molti PVS con a capo l'Algeria (soprattutto alla sessione speciale dell'Assemblea Generale dell'ONU tenutasi a New York dal 9 aprile al 2 maggio 1974) di trattare il problema energetico in una prospettiva globale, che coinvolgesse la più ampia tematica delle materie prime. Quest'impostazione estensiva, nonostante le pretese francesi, fu solo parzialmente accolta da Ford e costituì in seguito l'ostacolo fondamentale ad un sollecito inizio della Conferenza sulla cooperazione economica internazionale (CCEI), che si sarebbe aperta solo nel dicembre 1975 dopo due tormentate riunioni preparatorie in aprile e in ottobre.

L'incontro della Martinica servì comunque a rilanciare il dialogo tra Occidente e Paesi in via di sviluppo-produttori e non-evitando la contrapposizione inizialmente propugnata dagli Stati Uniti nei confronti dell'OPEC. In compenso, Giscard ritirò il suo veto alla partecipazione della Comunità europea all'AIE, accettando così di collaborare indirettamente all'attività della nuova organizzazione, anche se la Francia avrebbe continuato a non farne parte.

Il rinnovato clima negoziale tra i partners occidentali diede i suoi frutti anche in campo monetario. L'accordo sull'abolizione del prezzo ufficiale dell'oro venne formalizzato dal Comitato interinale del Fondo monetario internazionale il 31 agosto 1975 (5) e un compromesso sul regime dei cambi fu escogitato in tempo per essere annunciato a Rambouillet in novembre. In questo modo, i due punti più spinosi del contenzioso monetario euro-americano vennero almeno formalmente risolti.

### *La genesi dei vertici occidentali*

L'attivismo di Giscard non si limitò ad affrontare i contenuti della *querelle* con gli Stati Uniti ma ebbe come obiettivo anche le forme del processo di consultazione fra i tre poli dell'Occidente industrializzato. Secondo il presidente francese,

la crisi monetaria non poteva essere validamente contrastata se la cooperazione internazionale avesse continuato a svolgersi esclusivamente in seno agli organismi multilaterali tradizionali. Il crollo del sistema di Bretton Woods aveva dimostrato l'insufficienza degli strumenti da esso creati o postulati come il FMI, il GATT e l'OCSE. Era necessario integrare le loro funzioni con un'iniziativa politica che permettesse di confrontare gli orientamenti economici delle principali potenze in un clima il più possibile informale e discreto ma allo stesso tempo al più alto livello di rappresentanza.

Questo genere di consultazioni non era certo una novità né per Giscard né per Schmidt, che già in precedenza come ministri delle finanze di Pompidou e Brandt erano stati i promotori di una serie d'incontri riservati con i loro colleghi americano e britannico sui problemi aperti dalla crisi monetaria. Le riunioni del cosiddetto *Library Group* (6) (che in seguito vennero allargate al Giappone) avevano un carattere strettamente confidenziale: i ministri erano accompagnati solo da un collaboratore e a volte dal governatore della propria banca centrale, mentre la convocazione stessa degli incontri era tenuta segreta.

Una volta diventati rispettivamente presidente della repubblica e cancelliere, Giscard e Schmidt cercarono di trasferire lo spirito e la pratica di questi incontri a livello di capi di stato e di governo. L'obiettivo era di creare uno strumento di consultazione il più agile possibile, privo di struttura e periodicità e ristretto a pochi partecipanti, che consentisse ai leaders dei maggiori paesi occidentali di scambiarsi in tutta libertà le proprie opinioni sulle scelte economiche (soprattutto in campo monetario) necessarie per uscire dalla crisi.

L'idea di un vertice al massimo livello circolava già da tempo anche negli Stati Uniti. Alcuni ambienti dell'opposizione democratica avevano dato vita nel 1973 alla Commissione Trilaterale, che raggruppava privatamente un certo numero di eminenti personalità americane, giapponesi ed europee. Tra gli ideatori di questa iniziativa si trovavano molti futuri collaboratori di Carter, tra cui Brzezinski e Owen, che per tre anni sarebbe stato il rappresentante personale del presidente ai vertici. Sebbene il tipo d'incontro da essi immaginato avesse caratteristiche sensibilmente diverse dal modello di Giscard e Schmidt (7), le preoccupazioni che ne erano all'origine coincidevano in larga misura.

Tuttavia, la prospettiva di una riunione al vertice non fu inizialmente considerata con molto entusiasmo dall'amministrazione americana. Sebbene egli stesso avesse incoraggiato un simile incontro alcuni anni prima, Kissinger temeva ora che gli Stati Uniti sarebbero stati messi sul banco degli imputati e indicati come i maggiori responsabili dell'aggravamento della situazione economica nel frattempo verificatosi. Fu necessaria un'intensa azione diplomatica da parte di Schmidt per superare queste diffidenze e per convincere il neo-presidente Ford, in occasione della sua prima visita in Europa alla fine di luglio 1975, dell'utilità dell'iniziativa tripartita.

L'idea di convocare in autunno un vertice economico tra i capi di stato e di governo dei cinque maggiori paesi industrializzati (Stati Uniti, Germania Federale, Francia, Regno Unito e Giappone) fu proposta concretamente da Giscard il 31 luglio a Helsinki, in occasione della sessione finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione europea (CSCE). Nel corso di un pranzo all'ambasciata britannica a cui presero parte Ford, Schmidt, Wilson, Giscard e i rispettivi ministri degli esteri, venne deciso di costituire un gruppo di rappresentanti personali dei leaders partecipanti (in seguito soprannominati *sherpas*) incaricato di studiare i modi e i tempi per la preparazione dell'incontro (8).

Una volta ottenuta l'adesione del premier giapponese Takeo Miki, i rappresentanti personali si riunirono una prima volta a New York all'inizio di ottobre. Nel frattempo era stata accolta la richiesta italiana di partecipare al vertice, che fu utilizzata al momento per tentare di giustificare l'esclusione della Comunità europea (l'Italia deteneva allora la presidenza del Consiglio comunitario e il vertice venne presentato come un'iniziativa occasionale) (9). Le pressioni americane in favore di una presenza canadese rimasero invece senza esito fino all'anno successivo, a causa delle forti resistenze francesi.

Il 10 ottobre venne annunciato nelle sei capitali che il vertice si sarebbe tenuto dal 15 al 17 novembre al castello di Rambouillet, in Francia. A questo primo incontro ne sarebbero seguiti altri nove: a San Juan di Portorico (1976), Londra (1977), Bonn (1978), Tokyo (1979), Venezia (1980), Ottawa (1981), Versailles (1982), Williamsburg (1983) e Londra (1984).

## Lo sviluppo dei vertici

*Rambouillet (15-17 novembre 1975)*

All'appuntamento del primo vertice, l'idea di Giscard e Schmidt di convocare una riunione il più possibile informale e ristretta si rivelò subito illusoria. Nonostante il luogo appartato, il clima autunnale e la presenza di un vero caminetto, il numero dei presenti era già abbastanza elevato e le delegazioni composte — oltre che dai capi di stato e di governo, dai loro rappresentanti personali e dai ministri degli esteri e delle finanze — anche da diversi funzionari. I giornalisti erano circa duecento e sebbene essi fossero stati costretti a rimanere a Parigi, la copertura pubblicitaria dell'avvenimento non poteva certo paragonarsi a quella di una qualsiasi riunione di ministri economici. Negli anni successivi la situazione peggiorò gradualmente, ma è doveroso ricordare come nemmeno Rambouillet abbia rappresentato un esempio di incontro privato tra i massimi esponenti dei paesi più industrializzati, contrariamente a quanto fu da più parti in seguito sostenuto.

Anche la preparazione del vertice, per quanto breve, non fu lasciata al caso. Nella loro ultima riunione, pochi giorni prima di recarsi a Rambouillet, i sei rappresentanti personali misero a punto i temi che sarebbero stati al centro delle discussioni e che a turno i leaders presenti avrebbero introdotto (Schmidt svolse una relazione sulla situazione economica internazionale, Miki sui problemi commerciali, Wilson sui problemi energetici, Moro sul commercio Est-Ovest, Ford sui rapporti con i Paesi in via di sviluppo e Giscard sui problemi monetari). Questi temi avrebbero fatto parte dell'agenda di tutti i vertici successivi, anche se di volta in volta l'uno o l'altro di essi avrebbe assunto un'importanza maggiore e in alcuni casi esclusiva.

L'evento più importante verificatosi a Rambouillet fu l'annuncio dell'accordo monetario tra la Francia (che rinunciò alla pretesa di ritornare ad un sistema di cambi fissi) e gli Stati Uniti (che s'impegnarono a compiere maggiori sforzi per prevenire le fluttuazioni erratiche del dollaro). Quest'intesa non fu un risultato diretto del vertice, ma piuttosto il frutto di un negoziato già in corso da alcuni mesi tra le delegazioni dei due paesi, gui-

date rispettivamente da Jacques de Larosière ed Edwin Yeo. Il tema era stato inoltre affrontato alla riunione del Comitato interinale e all'Assemblea del Fmi (Washington, 31 agosto - 1° settembre 1975) dai due ministri delle finanze Fourcade e Simon e il vertice di Rambouillet diede un avallo politico all'operazione. Questo accordo rese possibile la riforma monetaria del regime dei tassi di cambio varata nella successiva riunione del Comitato interinale del FMI in Giamaica (gennaio 1976) e incentrata sulla modifica dell'art. IV dello statuto del Fondo (10).

Per il resto, il vertice riconobbe che priorità doveva essere data alla ripresa economica, la quale veniva giudicata già in atto. In materia commerciale, il timore di un massiccio ritorno al protezionismo fece promettere che ogni sforzo sarebbe stato fatto per mantenere un sistema di scambi aperto e fu raccomandato il rispetto delle regole anti-protezionistiche adottate nel maggio 1974 (e poi ribadite periodicamente) dal Consiglio dei ministri dell'OCSE. Una particolare responsabilità per l'espansione del commercio mondiale fu attribuita alle politiche economiche dei paesi le cui bilance dei pagamenti erano in deficit, come l'Italia e il Regno Unito. Riguardo ai negoziati multilaterali in corso a Ginevra nel quadro del GATT, venne espressa la volontà di accelerarli e di portarli a termine entro il 1977.

Questi propositi si rivelarono in gran parte teorici. Le affermazioni a difesa del libero scambio ebbero forse qualche effetto nell'impedire l'adozione di misure restrittive troppo drastiche da parte dei governi italiano e britannico; in compenso il *Tokyo Round*, che aveva avuto inizio nel settembre 1973, non ricevette alcun impulso dagli impegni presi a Rambouillet.

Il comunicato finale — l'unico documento ufficiale che avrebbe da allora innanzi accompagnato tutti i vertici — conteneva una serie di dichiarazioni generiche sugli altri temi introdotti dai leaders partecipanti. Venne auspicato un incremento dei rapporti economici Est-Ovest unitamente ad una rapida conclusione dei negoziati fra i paesi occidentali sui crediti all'esportazione. Fu sottolineata la necessità di una maggiore cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e l'urgenza di adottare nell'ambito del FMI e in altre sedi multilaterali misure idonee a favorire una stabilizzazione delle entrate dei Paesi in via di sviluppo provenienti da esportazioni e un finanziamento dei loro disavanzi, con particolare riguardo ai paesi più poveri. Ci si compiacque per la convocazione della Conferenza sulla coope-

razione economica internazionale, che avrebbe iniziato i suoi lavori nel dicembre 1975 (11).

Nonostante l'emergenza energetica fosse stata una delle cause originarie della convocazione del vertice, il comunicato finale di Rambouillet liquidò questo tema con poche frasi dal contenuto assai generico, che invitavano a ridurre la dipendenza occidentale dalle importazioni di energia tramite il risparmio energetico e lo sviluppo di fonti alternative. Questa scarsa considerazione per un argomento così importante rifletteva la fase di relativa stasi attraversata dal problema energetico nel 1975, dopo gli importanti eventi succedutisi nel 1973-74. In assenza di impegni precisi, i passi avanti in questo settore non furono quindi molti e si sarebbe dovuto attendere il vertice di Bonn del 1978 perchè dalle enunciazioni generiche si passasse all'adozione di misure più concrete.

L'incontro di Rambouillet si concluse con una conferenza stampa dei protagonisti che divenne — come il comunicato finale — una caratteristica costante di tutte le riunioni successive. I leaders presenti si mostrarono ottimisti e in alcuni casi addirittura euforici per l'andamento del vertice e sicuri che i propri paesi fossero ormai avviati verso una pronta ripresa economica. Anche la stampa diede globalmente un giudizio positivo dell'incontro e negli anni successivi ci si sarebbe riferito spesso — forse con enfasi eccessiva — allo «spirito di Rambouillet». Tuttavia non vi fu al momento alcun accordo riguardo ad un'eventuale ripetizione di simili riunioni. Il comunicato finale fece invece riferimento alle organizzazioni internazionali esistenti come sedi privilegiate in cui sviluppare i problemi trattati.

### *Portorico (27-28 giugno 1976)*

Quando, nel maggio 1976, il presidente Ford invitò gli altri partners occidentali a trascorrere due giorni in un albergo isolato a pochi chilometri da San Juan di Portorico, non si poteva dire che la necessità di un nuovo vertice a soli sette mesi di distanza dal primo fosse particolarmente sentita. Se negli Stati Uniti e in Germania le scadenze elettorali non fossero state così prossime l'incontro si sarebbe con ogni probabilità tenuto ugualmente, ma il maggior tempo a disposizione avrebbe sicuramente favorito una sua migliore preparazione.

La pratica dei vertici occidentali cominciava ad affermarsi e, pur mantenendo un carattere non istituzionale, si affiancava ad altre forme di consultazione come le riunioni del Consiglio europeo. Ciò rese evidente il fatto che una nuova sede decisionale, al massimo livello di rappresentanza politica, si stava affermando sulla scena diplomatica mondiale; con effetti ancora da verificare sul ruolo e l'attività delle istituzioni esistenti, in primo luogo della Comunità Europea.

Il problema della partecipazione comunitaria ai vertici economici era già stato sollevato al Consiglio europeo di Roma (1-2 dicembre 1975), allorché i paesi più piccoli della Comunità avevano aspramente criticato la decisione dei governi francese, tedesco, britannico e italiano di intervenire singolarmente a Rambouillet. In seguito alla convocazione del secondo vertice la polemica rieplose, ma la proposta della Commissione e del lussemburghese Thorn (che in quel momento presiedeva il Consiglio dei ministri) di far rappresentare la Comunità dai presidenti della Commissione e del Consiglio non venne accolta per la rigida opposizione francese. A Portorico non vi fu quindi alcuna presenza comunitaria e nel comunicato finale i quattro paesi europei partecipanti si limitarono a promettere vagamente di intensificare gli sforzi di cooperazione nel quadro della Comunità.

L'opposizione francese ad un allargamento del numero dei partecipanti, dovuta alla volontà di Giscard di rimanere il più possibile fedele ad un improbabile «clima da caminetto», non riuscì però ad impedire l'invito del Canada, fortemente sollecitato da Ford. Sebbene il ruolo canadese nel processo dei vertici avrebbe forse potuto risultare più incisivo, su alcuni temi specifici come i rapporti Nord-Sud (si pensi alla preparazione del vertice di Cancun dell'ottobre 1981), la politica commerciale e l'inserimento delle questioni politiche nell'agenda delle discussioni, la funzione mediatrice del governo di Ottawa ha avuto modo di esprimersi con qualche efficacia.

Quanto ai leaders partecipanti, oltre alla presenza per la prima volta di Pierre Elliott Trudeau, l'unica faccia nuova rispetto a Rambouillet era James Callaghan, che aveva sostituito Wilson alla guida del governo laburista britannico.

Il vertice di Portorico non portò novità rilevanti sul piano dei contenuti, che ricalcarono in buona parte quelli di Rambouillet. I primi mesi del 1976 avevano segnato una graduale ripresa nei principali paesi industrializzati dopo la recessione del

1974-75, anche se i problemi di fondo non potevano certo dirsi risolti. Con poche eccezioni, l'inflazione procedeva ancora a tassi storicamente elevati, le prospettive circa i livelli di disoccupazione rimanevano preoccupanti e sussistevano seri dubbi sulla possibilità di portare la spesa per investimenti ad un livello tale da assicurare un soddisfacente ritmo di crescita nel lungo periodo (12). Schmidt affermò che i paesi industrializzati erano usciti insieme dalla crisi e, come Ford, sottolineò l'importanza delle decisioni comuni prese a Rambouillet.

Il clima ottimistico del momento fu ampiamente riflesso dal comunicato finale in cui venne riconosciuto il progresso raggiunto in alcuni paesi — ma non in altri — nella lotta all'inflazione e alla disoccupazione e si affermò che il ripristino di una crescita equilibrata era a portata di mano, anche grazie alla politica adottata nei mesi precedenti (e confermata dalla sessione ministeriale dell'OCSE tenutasi pochi giorni prima del vertice) diretta ad evitare un'espansione incontrollata delle economie e la creazione di nuovi ostacoli al commercio e ai movimenti di capitali.

In campo monetario venne accolto con soddisfazione l'accordo raggiunto nel gennaio 1976 in Giamaica. La relativa stabilità del dollaro rispetto alle valute più forti contrastava però con le gravi perdite subite dalla lira e dalla sterlina sul mercato dei cambi e con le difficoltà del franco francese, che in marzo era nuovamente uscito dal serpente monetario dopo appena otto mesi dal suo rientro (13). Le speranze italiane e inglesi di ottenere finanziamenti per alleviare i pesanti deficit delle proprie bilance dei pagamenti furono disattese dagli altri paesi, che si limitarono a rinviare la concessione di eventuali aiuti all'iniziativa di organismi multilaterali come il FMI.

Per quanto riguarda l'Italia, questa decisione fu pesantemente influenzata dall'esito di una riunione ristretta che i capi di stato e di governo degli Stati Uniti, della Germania Federale, della Francia e del Regno Unito tennero ai margini del vertice. Durante tale riunione si stabilì di subordinare la concessione all'Italia di un forte prestito all'esclusione del Partito comunista da responsabilità di governo, dopo la clamorosa vittoria da esso riportata alle elezioni politiche del 20 giugno 1976. L'episodio fu rivelato da Schmidt ad alcuni giornalisti americani durante una visita a Washington poche settimane dopo il vertice, creando notevole imbarazzo nelle altre capitali interessate e soprat-

tutto in seno alla Democrazia cristiana, impegnata in una difficile trattativa con il PCI sulla creazione del nuovo governo. La presidenza del consiglio italiana si affrettò a precisare che né Moro, né i ministri degli esteri Rumor e del tesoro Colombo (tutti e tre democristiani) erano a conoscenza della riunione, ma ciò non impedì le violente proteste delle forze di opposizione sia in Italia che in altri paesi come la Francia.

Questo incidente servì comunque a rivelare per la prima volta la prassi degli incontri separati tra alcuni governi su temi non inseriti nell'agenda ufficiale del vertice, la cui importanza sarebbe apparsa sempre più evidente negli anni successivi.

In materia commerciale vennero ricordati gli impegni anti-protezionistici assunti col rinnovo del *Trade Pledge* OCSE e fu ribadita la volontà di concludere il *Tokyo Round* entro il 1977.

La discussione sui rapporti commerciali Est-Ovest vide fronteggiarsi due posizioni: quella di Schmidt, seguito da Giscard e da Moro, favorevole ad uno sviluppo delle relazioni economiche nel quadro più ampio della distensione, e quella di Ford, assai più prudente. Non si giunse tuttavia ad un livello di scontro paragonabile a quello cui si sarebbe assistito anni dopo a Ottawa e Versailles, come testimoniato dal tono cauto del comunicato finale.

Venne anche espressa soddisfazione per il raggiungimento di un'intesa tra i paesi partecipanti sui crediti all'esportazione. La Commissione europea giudicò al momento illegittimo tale accordo in quanto concluso autonomamente dai singoli stati membri in una materia di competenza della Comunità (14), ma avrebbe finito per recepirlo sostanzialmente nel marzo 1977.

Un altro tema effettivamente discusso a Portorico fu quello dei rapporti Nord-Sud. La quarta conferenza dell'UNCTAD si era conclusa poche settimane prima (maggio 1976) a Nairobi con l'accordo su un programma integrato per le materie prime e l'avvio dei negoziati per l'istituzione di un fondo comune. Italia e Francia si espressero in senso favorevole all'impostazione dei PVS, mentre assai perplessi erano gli americani; inglesi e tedeschi assunsero una posizione intermedia.

Come già a Rambouillet, anche in questo caso si parlò poco di energia e ci si limitò a raccomandare la prosecuzione degli sforzi in atto per sviluppare, preservare e utilizzare più razionalmente le risorse energetiche.

Il vertice di Portorico viene in genere considerato il meno significativo della serie. L'accoglienza dei mass media fu a suo tempo molto tiepida e la sua preparazione fu giudicata insufficiente. Molti osservatori cominciarono a chiedersi se questo genere di riunioni avesse davvero un senso, o se non rischiasse piuttosto di creare inutili aspettative nell'opinione pubblica e problemi d'immagine al prestigio dei leaders partecipanti. Nonostante questa cattiva fama, va detto però che i risultati del vertice non furono peggiori di quelli raggiunti in altre occasioni.

### *Londra (7-8 maggio 1977)*

La seconda parte del 1976 e i primi mesi del 1977 contribuirono a smorzare l'ottimismo per una piena ripresa del sistema economico occidentale. Sebbene fossero stati fatti dei passi avanti rispetto al 1975, l'inflazione e la disoccupazione stavano aumentando, l'incremento della produzione industriale e degli scambi internazionali era in fase di rallentamento e persistevano forti squilibri nelle bilance dei pagamenti.

In questo quadro non certo incoraggiante venne convocata a Londra una terza riunione dei capi di stato e di governo. L'invito era stato inizialmente proposto nel novembre 1976 dal premier giapponese Miki, ma in seguito alle pressioni di Giscard si decise per il Regno Unito, che all'inizio di gennaio aveva assunto per la prima volta la presidenza del Consiglio comunitario mentre Roy Jenkins aveva sostituito Ortoli a capo della Commissione.

Se la situazione economica non aveva subito eccessivi mutamenti, più d'una erano invece le novità politiche. Jimmy Carter era da pochi mesi il nuovo presidente americano e il vertice di Londra costituì l'occasione più adatta per presentare la sua immagine e la sua politica sulla scena internazionale. L'aver fatto parte — come del resto più d'uno dei suoi principali collaboratori — della Commissione Trilaterale contribuì indubbiamente a rendere Carter familiare con molti dei temi che avrebbe dovuto affrontare in sede di vertice. La sua preparazione in materia economica, dovuta anche all'impegno che il presidente americano era solito dedicare allo studio dei dossiers, superò le aspettative degli altri leaders. Anche i timori di profondi con-

trasti con Schmidt si rivelarono parzialmente infondati e la sua immagine uscì tutto sommato abbastanza bene da questa prima esperienza internazionale.

Carter era portatore di una strategia economica di tipo espansivo e sostenne più di ogni altro la cosiddetta «teoria della locomotiva». Tale dottrina, alla cui elaborazione aveva ampiamente contribuito un gruppo ristretto del Comitato per la politica economica dell'OCSE, mirava a bilanciare gli effetti negativi prodotti sul sistema economico occidentale dai deficit di paesi come l'Italia e il Regno Unito mediante un aumento dei tassi di crescita da parte dei paesi più forti. Giappone e Germania Federale non si dimostrarono però entusiasti della proposta e l'intesa raggiunta a Londra si limitò a confermare gli obiettivi espansionistici individualmente già previsti per il 1977 (rispettivamente il 5,8% del PNL per gli Stati Uniti, il 6,7% per il Giappone e il 5% per la Germania), salva la possibilità di adottare ulteriori misure che si fossero rese necessarie per raggiungere questi livelli. Gli altri governi s'impegnarono da parte loro a perseguire politiche stabilizzatrici. In pratica, dei tre paesi che avrebbero dovuto trainare la ripresa economica occidentale, solo gli Stati Uniti riuscirono a raggiungere nel 1977 un livello di espansione adeguato (5,3%). I giapponesi si arrestarono al 5,4% e i tedeschi al 2,6%, ma né gli uni né gli altri misero in atto misure efficaci per rispettare gli impegni presi a Londra.

Oltre a Carter, anche Fukuda e Andreotti partecipavano al vertice per la prima volta. La novità più importante, tuttavia, era la presenza della Comunità europea come tale nella persona del presidente della Commissione, Roy Jenkins, e del Consiglio, in quel momento l'inglese Callaghan.

Dopo il vertice di Portorico, i contrasti tra Giscard (non certo ostacolato da Schmidt e Callaghan) e i paesi più piccoli della Comunità (con in testa l'Olanda) erano proseguiti. Nonostante un'energica risoluzione del Parlamento europeo (22 marzo 1977), il presidente francese aveva confermato in una lettera a Jenkins la sua opposizione al fatto che la Commissione partecipasse ad una conferenza «che avrebbe dovuto riunire solo i capi di stato e di governo». È interessante notare come Giscard — preoccupato che la presenza della Comunità rendesse inevitabile l'ampliamento dell'agenda ai temi politici e fedele all'idea di incontri ristretti ad un numero limitato di partecipanti — fosse assai più rigido sulla questione che non Carter, il quale

non era pregiudizialmente contrario ad una piena rappresentanza della Comunità.

La disputa fu infine risolta al Consiglio europeo di Roma (25-26 marzo 1977), a vent'anni esatti dalla firma dei trattati istitutivi della Ce e dell'Euratom. Trovatosi isolato, Giscard dovette accettare una formula di compromesso in base alla quale la Comunità sarebbe stata rappresentata, oltre che dal presidente del Consiglio, anche dal presidente della Commissione. Quest'ultimo, però, avrebbe partecipato solo alle discussioni su materie di competenza esclusiva della Comunità. Tale limitazione sarebbe stata in seguito gradualmente eliminata, ma a Londra Jenkins poté essere presente solo alle riunioni del secondo giorno (in cui si discusse di politica commerciale, politica energetica e rapporti con i PVS) e non a quelle del primo (dedicate alla politica economica e monetaria. Per quanto incredibile possa sembrare, Giscard decise di non intervenire alla cena inaugurale dal momento che anche Jenkins era stato invitato. Fu comunque cura scrupolosa dei capi di stato e di governo programmare la data dei vertici in modo che la presidenza del Consiglio comunitario spettasse invariabilmente ad uno dei quattro paesi partecipanti (solo nel 1982 a Versailles, come vedremo, questa costante non poté essere rispettata per motivi oggettivi).

Non si può certo dire che la presenza della Comunità come tale abbia avuto degli effetti rivoluzionari sull'andamento dei vertici. Tuttavia, nei settori di competenza esclusiva (essenzialmente, la politica commerciale) essa ha spesso favorito la convergenza dei paesi europei su posizioni comuni. Anche l'abitudine di convocare il secondo Consiglio europeo dell'anno prima e non dopo il vertice ha prodotto in alcuni casi risultati importanti (soprattutto in occasione del vertice di Tokyo, quando la piattaforma comunitaria in materia energetica s'impose nonostante le perplessità americane). La rilevanza di questa concertazione non va tuttavia sopravvalutata, visto il gran numero di altre sedi in cui il negoziato internazionale ha costantemente modo di svilupparsi (15).

Le intese di Londra furono più estese ed articolate delle precedenti, come testimoniano la lunghezza del comunicato finale e la presenza di una dettagliata appendice. I sette paesi, oltre ad accordarsi sugli obiettivi di crescita per il 1977, affermarono che l'inflazione, anziché ridurre la disoccupazione, ne è anzi una delle cause fondamentali. Questo riconoscimento fu

però puramente formale, dal momento che nessuna contromisura venne prevista.

Fu appoggiata la decisione del Comitato interinale del FMI (aprile 1977) di approvare la creazione di risorse supplementari per aiutare i paesi la cui bilancia dei pagamenti era in difficoltà.

In materia commerciale, vista l'incapacità di concludere il *Tokyo Round* entro il termine annunciato sia a Rambouillet che a Portorico (fine 1977), il comunicato si limitò ad auspicare progressi tangibili in una serie di settori prioritari. Tuttavia, per volontà della Francia e della Gran Bretagna, si affermò il diritto dei singoli paesi di evitare sconvolgimenti dei propri mercati, riconoscendo così implicitamente la possibilità di adottare misure restrittive unilaterali, in deroga al *Trade Pledge* OCSE.

Per la prima volta venne inserito nella dichiarazione finale un paragrafo dedicato al tema dell'energia nucleare, che nei mesi precedenti aveva provocato forti contrasti tra gli Stati Uniti (seguiti dal Canada) e alcuni paesi europei con in testa la Germania. La nuova strategia energetica americana, annunciata da Carter nell'aprile 1977, metteva l'accento sulla riduzione dei consumi più che sullo sviluppo di fonti alternative; tra queste ultime, maggiore rilevanza veniva data al carbone mentre drasticamente ridotti erano i programmi relativi all'energia nucleare. Parallelamente, l'amministrazione americana insisteva perchè Germania e Francia denunciassero gli accordi già stipulati rispettivamente con Pakistan e Brasile per la fornitura di impianti nucleari e aderissero invece a nuove misure di salvaguardia anti-proliferazione. I due paesi europei, pur decidendo di onorare questi contratti, s'impegnarono a non concluderne di nuovi, ma ammonirono gli Stati Uniti contro l'eventualità di un'interruzione delle forniture di uranio all'Europa (già in atto da parte del Canada e dell'Australia). In occasione del vertice di Downing Street vi fu un certo riavvicinamento tra le due posizioni, anche perchè gli entusiasmi che avevano accompagnato l'ipotesi nucleare negli anni precedenti erano stati smorzati da una serie di valutazioni oggettive (i dubbi sulla disponibilità futura di uranio; l'opposizione dei movimenti ecologisti e pacifisti; l'elevato costo delle centrali nucleari) che andavano al di là del cambiamento di rotta americano. Il contrasto sulle salvaguardie però rimase e il problema fu rinviato mediante la creazione di uno speciale *International nuclear fuel cycle evaluation group*, che venne incaricato di completare entro due mesi un

apposito studio. La presenza nel comunicato di un paragrafo sull'energia nucleare, che rifletteva il clima di compromesso raggiunto dalle parti, servì comunque di sostegno ad alcuni governi (soprattutto a quello tedesco) che stavano incontrando in quel momento notevoli difficoltà interne nell'attuazione del proprio programma nucleare.

I Sette si accordarono anche su un nuovo piano di finanziamenti in favore dei Paesi in via di sviluppo, comprendente in particolare il quinto rifinanziamento dell'IDA. Fu concordata la disponibilità a negoziare in seno all'UNCTAD la costituzione di un fondo comune per le materie prime e vennero definite le posizioni da assumere alla sessione finale della Conferenza sulla cooperazione economica internazionale, che si sarebbe conclusa con risultati incerti il mese successivo.

Con la riunione di Londra, tenutasi in una cornice assai diversa dalle precedenti (si svolse in pieno centro città, al numero 10 di Downing Street), la pratica dei vertici annuali venne ufficializzata. Il lavoro degli *sherpas* venne regolarizzato e le loro riunioni periodiche, dedicate alla preparazione dei temi da inserire in agenda e alla redazione di un comunicato provvisorio, furono integrate da incontri di valutazione degli impegni assunti al vertice. Gli stessi rappresentanti personali vennero nella maggior parte dei casi affiancati da altri funzionari, in genere provenienti dai ministeri degli esteri e dai ministeri economici.

### *Bonn (16-17 luglio 1978)*

L'esito delle intese raggiunte a Londra non fu incoraggiante e favorì l'insorgere di nuove polemiche tra i partners occidentali. Gli Stati Uniti erano stati i più diligenti nel rispettare gli impegni del vertice ma si ritrovavano ora con un tasso d'inflazione maggiore, un dollaro fortemente deprezzato e un crescente deficit di conto corrente dovuto in buona parte ad una politica energetica che aveva favorito un aumento della bolletta petrolifera. Germania e Giappone, che non avevano invece raggiunto i propri obiettivi di crescita, si trovavano in una condizione fortemente eccedentaria e di ristagno dell'attività produttiva.

Questa situazione provocò un'intensificazione degli sforzi negoziali in vista del successivo vertice, che si sarebbe tenuto a Bonn in luglio con gli stessi partecipanti dell'anno precedente.

Come padrone di casa, Schmidt voleva che un risultato di prestigio fosse conseguito e fu particolarmente attivo nella fase di preparazione. Fu però Callaghan ad esporre concretamente l'idea che sarebbe stata alla base dell'accordo poi raggiunto al vertice: quella di una serie di concessioni reciproche tra i governi presenti nei settori-chiave della cooperazione economica. Non si trattava di stabilire semplicemente degli obiettivi di crescita da parte dei paesi più ricchi secondo un principio — quello delle «locomotive» — dimostratosi insufficiente, ma piuttosto di adottare una serie di misure differenziate da parte di tutti gli stati, non necessariamente nello stesso campo. Questa «teoria del convoglio», accuratamente elaborata in seno all'OCSE, fu fatta propria dagli *sherpas* nelle loro riunioni preparatorie e adottata a Bonn dai capi di stato e di governo. Essa aveva come base fondamentale un nuovo accordo fra le maggiori potenze economiche in materia di crescita, inflazione, commercio estero, energia e rapporti con i PVS.

In particolare, la Germania Federale s'impegnò a sottoporre al *Bundestag* entro un mese e mezzo misure espansive pari all'1% del PNL; il Giappone ad aumentare nel 1978 la crescita reale dell'1,5% rispetto al 1977, a contenere le proprie esportazioni agli stessi livelli del 1977 e a raddoppiare i propri aiuti ai PVS entro tre anni; gli Stati Uniti, oltre ad annunciare una serie di misure dirette a combattere l'inflazione, decisero una graduale riduzione delle importazioni di greggio entro il 1985 e un allineamento del prezzo interno del petrolio ai livelli internazionali entro il 1980. Gli altri paesi si impegnarono a raggiungere obiettivi specifici ma più modesti, compatibilmente con la situazione di ciascuno. La Comunità europea era ad esempio pervenuta pochi giorni prima (Consiglio europeo di Brema, 6-7 luglio 1978) ad un'intesa che prevedeva una riduzione del 50% delle importazioni energetiche comunitarie entro il 1985.

L'accordo di Bonn viene considerato dalla maggioranza dei commentatori come il più riuscito esempio di concertazione politico-economica scaturito dal processo dei vertici a Sette, se non addirittura come uno dei più importanti risultati raggiunti dalla cooperazione economica occidentale dopo gli accordi di Bretton Woods. I partecipanti riuscirono a negoziare un pacchetto sufficientemente organico e dettagliato di misure economiche reciprocamente vincolanti, nonostante le forti resistenze interne che alcuni di essi avevano dovuto superare (16). Contra-

riamente a ciò che era avvenuto dopo il vertice di Londra, sia gli Stati Uniti, che la Germania, che il Giappone mantennero sostanzialmente le rispettive promesse. Per una volta, le dichiarazioni soddisfatte dei capi di stato e di governo e l'ottimismo del comunicato finale sembrarono giustificate.

Successivamente, più di una voce ha tuttavia posto in dubbio l'efficacia degli accordi del luglio 1978. Soprattutto in Germania, il peggioramento della situazione economica nel 1979 (17) suscitò molte critiche contro l'adesione a quell'intesa. Le perplessità dello stesso Schmidt hanno alimentato il sospetto che la sua accettazione del *convoy approach* fosse dipesa più dalla preoccupazione — tipica del Cancelliere — di evitare l'isolamento su una questione tanto delicata che non da una reale convinzione della sua utilità (18). Senza voler entrare nel merito della questione, è bene tuttavia notare che l'accordo di Bonn avrebbe forse prodotto effetti più positivi e duraturi se pochi mesi dopo la sua conclusione una seconda crisi petrolifera, seguita alla rivoluzione iraniana, non avesse sconvolto l'economia di molti paesi industrializzati.

Le discussioni sul *package deal* non lasciarono molto spazio ad altri argomenti. In tema di energia nucleare, venne deciso di continuare a servirsi degli studi dell'INFCE (*International Nuclear Fuel Cycle Evaluation Group*), la cui costituzione era stata promossa al vertice di Londra e a cui avevano in seguito aderito più di 60 paesi. Riguardo all'approvvigionamento di combustibile nucleare, mentre Australia e Canada avevano ripreso le esportazioni (19), gli Stati Uniti avevano decretato nell'aprile 1978 un embargo delle forniture di uranio alla Comunità, in attesa di rinegoziare un accordo con l'Euratom. Tale decisione, che faceva seguito all'emanazione del *Nuclear Non-Proliferation Act* firmato da Carter nel marzo 1978, fu successivamente revocata e a Bonn sia Carter che Trudeau s'impegnarono a garantire rifornimenti regolari di uranio.

In materia commerciale, venne stabilita una nuova data (dicembre 1978) entro cui i negoziati GATT avrebbero dovuto concludersi, ma il fatto che restassero da risolvere «alcuni difficili ed importanti problemi» (20) rese subito evidente l'impossibilità di rispettare anche questa scadenza. Il *Tokyo Round* si sarebbe infatti concluso solo nell'aprile 1979.

La Comunità europea partecipò al vertice per la seconda volta. Sebbene il comunicato finale annunciassè la presenza del

presidente della Commissione solo alle «discussioni in materie di competenza comunitaria», Jenkins non venne questa volta escluso da alcuna riunione. Ciò fu dovuto al fatto che la politica monetaria venne riconosciuta come materia di competenza comunitaria in seguito alla presentazione in sede di vertice del Sistema monetario europeo.

Dopo il Consiglio europeo di Copenhagen (7-8 aprile 1978), in cui era stato raggiunto un consenso politico per la creazione di un sistema europeo di cambi difeso da riserve comuni, il Comitato monetario della Comunità e il Comitato dei governatori delle banche centrali avevano ricevuto l'incarico di redigere delle ipotesi di schema monetario da presentare al successivo Consiglio europeo di Brema (6-7 luglio 1978), in vista dell'approvazione di un Sistema monetario europeo. Contemporaneamente due *sherpas*, Horst Schulmann e Bernard Clappier, stavano preparando un progetto franco-tedesco che venne formalizzato il 23 giugno ad Amburgo durante un incontro riservato tra Giscard e Schmidt. Su questo documento, che era stato illustrato da Clappier agli altri governi europei durante un giro delle capitali tra la fine di giugno e i primi di luglio, si svolse in effetti la discussione a Brema. Nonostante gli sforzi tedeschi e francesi, il Consiglio europeo non riuscì tuttavia ad esprimersi unitariamente; lo schema fu accettato da sette paesi, (Olanda e Irlanda diedero la loro adesione di principio) mentre Gran Bretagna e Italia sollevarono notevoli riserve.

Al vertice di Bonn, la creatura di Schulmann e Clappier non poté dunque essere presentata agli americani come un accordo definitivo tra tutti i partners della Comunità. L'amministrazione Carter — e soprattutto il segretario al tesoro Blumenthal — aveva seguito con crescente sospetto l'affermarsi di un'unione monetaria europea e diede un'adesione di massima estremamente cauta alle proposte europee. Non venne preso alcun impegno preciso per neutralizzare le fluttuazioni del dollaro (misure in questo senso sarebbero state adottate solo in seguito, il 1° novembre 1979), così come da parte europea ci si preoccupò di non essere troppo esigenti sul piano delle richieste monetarie. L'approvazione con riserva da parte americana risultò del resto evidente dal tono dimesso della dichiarazione finale di Bonn, che si limitò a prendere atto della comunicazione e a raccomandare alla Comunità di tenere informati gli altri governi sugli sviluppi dell'iniziativa.

Il vertice di Bonn fu il primo ad adottare decisioni di carattere non economico. Una speciale dichiarazione sulla pirateria aerea impegnò i governi partecipanti a sospendere i voli da e verso quei paesi che si fossero rifiutati di estradare o perseguire i dirottatori di un aereo o di riconsegnare l'aereo dirottato. Si trattò di un'anticipazione dell'apertura dei vertici ai temi politici, che si sarebbe affermata con la riunione di Venezia del 1980.

*Tokyo (28-29 giugno 1979)*

Nel periodo compreso tra il vertice di Bonn e quello che si tenne l'anno successivo a Tokyo, l'attenzione generale fu monopolizzata dagli avvenimenti in Iran e dai loro effetti politici ed economici sul resto del mondo. Lo sciopero contro lo *Shah* dell'ottobre 1978 aveva provocato una riduzione del 60% delle esportazioni di greggio iraniano, che vennero totalmente sospese il 26 dicembre e lentamente riprese solo nel marzo 1979. La rivoluzione culminata nel gennaio 1979 con la cacciata di Reza Pahlavi e l'avvento al potere di Khomeini innescò una crisi che venne solo resa più acuta da un nuovo massiccio aumento del prezzo del petrolio, deciso dall'OPEC proprio alla vigilia del vertice di Tokyo (21). L'Iran era infatti il quarto produttore e il secondo esportatore mondiale di petrolio, oltre che un importante sbocco commerciale per i prodotti dei paesi industrializzati e un grosso destinatario di crediti internazionali.

La penuria di greggio sul mercato internazionale venne parzialmente compensata da una maggiore produzione da parte degli altri paesi OPEC (soprattutto Arabia Saudita e Iraq) e dal ricorso dei paesi consumatori alle scorte delle compagnie petrolifere e al mercato libero. Ciò ebbe tuttavia come conseguenza una forte diminuzione delle riserve di greggio e il verificarsi di manovre speculative che favorirono, oltre ai paesi produttori, le grandi compagnie petrolifere e alcuni paesi occidentali come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna.

La reazione del mondo industrializzato alla seconda crisi petrolifera, anche se più determinata rispetto al 1973, fu inizialmente inadeguata e soprattutto mal concertata. Il 2 marzo 1979 i paesi aderenti all'AIE s'impegnarono a ridurre del 5% i loro consumi di petrolio nel 1979 e 1980, ma ciascuno di essi sarebbe stato libero di adottare i provvedimenti ritenuti più opportuni per raggiungere quest'obiettivo. Tale decisione venne ribadita in

maggio a Parigi, ma pochi giorni dopo (25 maggio) Carter concesse una sovvenzione di 5 dollari al barile agli importatori americani di gasolio per uso domestico, dimostrando in che conto tenesse gli interessi collettivi.

Di fronte a questi contrasti, la Comunità europea riuscì ad adottare una strategia comune a lungo termine da contrapporre alle posizioni americane, giapponesi e canadesi. Il Consiglio europeo di Strasburgo (21-22 giugno 1979), confermando le indicazioni già espresse in marzo a Parigi, decise di mantenere le importazioni globali di greggio nel periodo 1980-85 ad un livello annuo non superiore a quello del 1978, anche se l'opposizione di alcuni stati membri non consentì di stabilire le quote d'importazione per ogni singolo paese (22). Inoltre, venne deciso di istituire un registro delle transazioni petrolifere per facilitare la trasparenza dei mercati *spot* di Rotterdam e Genova.

Le decisioni adottate a Strasburgo rappresentano a tutt'oggi il maggior contributo fornito dalla Comunità al processo dei vertici economici e allo stesso tempo un esempio incoraggiante degli effetti che la preventiva concertazione europea può avere sul comportamento degli altri partners occidentali. Il vertice di Tokyo, che si riunì la settimana successiva, recepì infatti in larga misura le proposte comunitarie, nonostante le perplessità degli Stati Uniti (le cui importazioni di petrolio non tendevano a diminuire), del Giappone (che aveva scarsità di risorse proprie) e del Canada (che infine aderì per evitare di rimanere isolato).

Rispetto all'anno precedente, tra i partecipanti vi erano cambiamenti di rilievo: Margaret Thatcher aveva da poco iniziato il suo regno alla guida del nuovo governo conservatore, Masayoshi Ohira aveva preso il posto di Fukuda e Joe Clark quello di Trudeau, alla cui sconfitta avevano contribuito i provvedimenti di politica economica adottati dopo il vertice di Bonn.

Dedicato quasi esclusivamente al tema energetico, l'incontro nella capitale giapponese costituisce forse l'esempio più evidente di *crisis management summitry*. Di fronte ad una crisi che investiva in misura più o meno grave tutto l'Occidente, i partecipanti riuscirono a trovare un accordo abbastanza concreto dopo un'intensa contrattazione che non si limitò alle riunioni preparatorie ma proseguì fino all'ultimo tra gli stessi leaders.

Il compromesso raggiunto accoglieva le richieste della Comunità in merito alle limitazioni delle importazioni di petrolio

in cambio di una loro specificazione paese per paese, su cui gli europei non avevano saputo in precedenza accordarsi (23). La Comunità confermò la decisione di ridurre il consumo di petrolio nel 1979 a 500 milioni di tonnellate e di mantenere le importazioni tra il 1980 e il 1985 ad un livello annuo non superiore a quello del 1978, con l'impegno che il contributo di ciascuno stato membro al raggiungimento di questo obiettivo sarebbe stato specificato. Stati Uniti, Giappone e Canada confermarono i massimali già concordati in sede AIE per il 1979 e si impegnarono a contenere le importazioni nel 1980 ad un livello non superiore a quello del 1979. I massimali di importazione per il 1985 furono variamente ripartiti fra i singoli paesi. Allo scopo di riesaminare periodicamente i risultati raggiunti venne costituito nell'ambito dell'OCSE un gruppo composto da rappresentanti ad alto livello degli stati partecipanti e della Commissione Ce, la cui esistenza sarebbe stata confermata al vertice di Venezia.

Inoltre fu deciso — su proposta comunitaria — di istituire un registro delle operazioni petrolifere internazionali; di mantenere i prezzi interni del petrolio al livello dei prezzi mondiali o di portarli a questo livello nel più breve tempo possibile (24); di promuovere un maggiore uso del carbone e dell'energia nucleare. Venne creato un *International Energy Technology Group* legato all'OCSE e all'AIE, con il compito di coordinare l'attività degli stati partecipanti nel campo delle nuove tecnologie energetiche (25). La decisione dell'OPEC di elevare nuovamente il prezzo del petrolio fu condannata in termini assai più duri di quanto non fosse stato fatto in altre precedenti occasioni.

È lecito pensare che gli impegni assunti a Tokyo abbiano avuto un certo effetto sulle politiche energetiche dei governi partecipanti; l'evoluzione successiva della situazione internazionale (nuovi aumenti dei prezzi petroliferi, inflazione, recessione) rende però difficile una valutazione obiettiva dell'efficacia pratica di queste politiche. Nel 1979 i massimali stabiliti furono comunque sostanzialmente rispettati e l'anno successivo la domanda di petrolio fu addirittura inferiore rispetto alle quote previste.

Il largo spazio dedicato al problema energetico non consentì una trattazione adeguata degli altri temi economici. È interessante notare tuttavia come la ripresa economica non fosse più considerata l'obiettivo prioritario, diversamente da quanto era sempre stato affermato in precedenza; si prese atto che l'inflazione, ali-

mentata dalla crisi petrolifera, era diventata il nemico principale. Il comunicato finale accolse con soddisfazione la conclusione dei negoziati GATT (aprile 1979) e il rafforzamento del Sistema monetario europeo.

Dopo la dichiarazione sulla pirateria aerea adottata a Bonn, l'esodo dal Vietnam e dalla Cambogia fu oggetto a Tokyo di un'analogha dichiarazione sui rifugiati, che confermò la maggiore rilevanza accordata dai vertici ai temi politici.

### *Venezia ( 22-23 giugno 1980)*

La seconda parte del 1979 e i primi mesi del 1980 furono caratterizzati da eventi politici la cui gravità ebbe effetti tangibili sulla natura stessa dei vertici a Sette. Il sequestro degli ostaggi americani in Iran (novembre 1979) e soprattutto l'invasione sovietica dell'Afghanistan (dicembre 1979) riportarono in primo piano il tema dei rapporti Est-Ovest e dimostrarono quanto fosse difficile — a livello di capi di stato e di governo — trattare le questioni economiche prescindendo dagli avvenimenti politici. A dire il vero, da Rambouillet in poi la politica non era mai stata assente dai vertici, ma era rimasta confinata ai colloqui riservati che sempre si svolgono tra i singoli partecipanti e rigorosamente esclusa dalle sessioni ufficiali, salvo casi eccezionali.

Un vertice politico limitato a Stati Uniti, Francia, Regno Unito e Germania Federale si era invece tenuto alla Guadalupa nel gennaio 1979. L'iniziativa era nata formalmente dal desiderio del presidente Carter di mettere al corrente i principali alleati sull'andamento dei negoziati SALT, ma la creazione di un direttorio ristretto alle maggiori potenze era stato fin dagli anni cinquanta un obiettivo perseguito tenacemente dai francesi e Giscard fu pronto a sfruttare l'occasione. Alla Guadalupa si discusse anche di economia, ma soprattutto di problemi politici e di sicurezza. I temi principali furono infatti le relazioni Est-Ovest (i negoziati SALT e i rapporti con la Cina) e la situazione in Turchia, Iran, Afghanistan. Si discusse inoltre la possibilità di installare missili nucleari a medio raggio in alcuni paesi europei, che si sarebbe concretizzata nel dicembre 1979 con la «doppia decisione» assunta in sede Nato.

Il vertice della Guadalupa irritò molto il Giappone, l'Italia e gli altri paesi della Comunità europea e la speranza francese di ripetere periodicamente questo tipo di riunioni non si avve-

rò (26). In compenso, dopo la parentesi di Tokyo, il contenuto dei vertici a Sette venne formalmente ampliato ai temi politici di volta in volta più rilevanti e l'aggiunta di dichiarazioni *ad hoc* al tradizionale comunicato economico divenne una costante. A questo scopo, un'apposita riunione tra alti funzionari dei vari paesi venne convocata prima del vertice di Venezia per definire i punti prioritari su cui i capi di stato e di governo avrebbero concentrato la loro attenzione.

Sui più importanti tra essi — l'invasione dell'Afghanistan e il sequestro dei diplomatici americani a Teheran — le posizioni non erano certo omogenee.

L'atteggiamento di Carter nei confronti dell'Unione Sovietica (sanzioni economiche e boicottaggio delle Olimpiadi di Mosca) contrastava con la maggiore flessibilità degli europei. Giscard aveva incontrato Breznev a Varsavia in maggio e ancora a Vienna il giorno prima del vertice, ricevendo assicurazioni su un parziale ritiro di truppe sovietiche, mentre Schmidt aveva confermato la sua intenzione di recarsi a Mosca alla fine di giugno. La dichiarazione dei Sette sull'Afghanistan — di contenuto analogo a quella adottata pochi giorni prima dal Consiglio europeo (Venezia 12-13 giugno) — si limitò quindi a richiedere l'immediato e totale ritiro delle forze di occupazione e a confermare il boicottaggio delle Olimpiadi da parte dei governi che avevano deciso in questo senso.

Anche sul problema degli ostaggi non vi era una completa identità di vedute. Nonostante le sanzioni economiche adottate infine dal Consiglio dei ministri della Comunità (Napoli, 17 maggio 1980), l'atto di forza tentato in aprile dagli Stati Uniti per liberare i propri cittadini era stato da più parti criticato come un ulteriore elemento di conflitto. La dichiarazione diffusa a Venezia non fece specifica menzione dei prigionieri americani, limitandosi a condannare in generale la presa in ostaggio di personale diplomatico e a sollecitare l'adesione degli stati partecipanti alla nuova convenzione internazionale predisposta in materia.

Altre due dichiarazioni, sulla pirateria aerea e sui rifugiati, ribadirono le posizioni espresse rispettivamente a Bonn (1978) e Tokyo (1979). Non vi fu invece alcuna esplicita presa di posizione sul Medio Oriente, dopo le conclusioni del recente Consiglio europeo che rappresentavano di fatto un superamento degli accordi di Camp David.

L'apertura del vertice di Venezia a temi non economici consentì di coinvolgere per la prima volta il Giappone in uno schema formale di concertazione politica occidentale, superando i limiti derivanti dalla mancata appartenenza alla Nato e alla Cooperazione politica europea. L'importanza di questo fatto sarebbe stata pienamente apprezzata tre anni più tardi a Williamsburg.

A Venezia non vi furono grossi cambiamenti tra i partecipanti. L'unica novità riguardava proprio l'Italia, dove Francesco Cossiga presiedeva il suo secondo governo dopo aver sostituito Giulio Andreotti nell'agosto 1979. Trudeau era tornato al potere in febbraio, dopo neanche nove mesi passati all'opposizione, al posto del conservatore Joe Clark, cui era stata fatale la decisione presa a Tokyo di aumentare i prezzi interni del petrolio. Per la morte del primo ministro Ohira pochi giorni prima del vertice, il Giappone era rappresentato dal ministro degli esteri Okita.

La parte economica del vertice fu nuovamente dedicata in larga misura ai problemi energetici (27), visti in una prospettiva più ampia rispetto a Tokyo («dobbiamo spezzare il legame esistente tra la crescita economica e il consumo di petrolio», ammoniva il comunicato finale). Si decise così di accogliere una risoluzione dell'AIE del maggio 1980 che prevedeva per il 1985 un'ulteriore riduzione delle importazioni globali di petrolio pari a quattro milioni di barili al giorno. Venne adottata una strategia diretta a ridurre la percentuale del petrolio sul fabbisogno energetico complessivo degli stati interessati dal 53% al 40% entro il 1990, soprattutto mediante un raddoppio della produzione e dell'uso di carbone e una maggiore produzione di energia nucleare. Furono riconosciuti i contributi dell'*International Nuclear Fuel Cycle Evaluation Group* (Londra 1977) nel settore nucleare e dell'*International Energy Technology Group* (Tokyo 1979) riguardo all'uso di nuove tecnologie.

Le decisioni in materia di energia furono dunque più a lungo termine rispetto a quelle di Tokyo. Tuttavia non fu possibile determinare impegni precisi paese per paese, anche per il fatto che la maggior parte dei leaders presenti (tra cui il presidente Carter) avrebbero dovuto fronteggiare scadenze elettorali nei mesi successivi.

In politica economica, i rapporti tra Europa e USA si trovavano in un momento di relativa calma, dopo le misure adot-

tate da Carter nel novembre 1979 per favorire una stabilizzazione del dollaro. La lotta all'inflazione venne posta nuovamente come massima priorità, ma ancora una volta questa enunciazione non ebbe alcun seguito pratico. In compenso, le tensioni commerciali tra Europa e Giappone apparivano sempre più evidenti.

I problemi dello sviluppo furono di nuovo affrontati senza che venissero assunti impegni precisi. Al «Rapporto Brandt» fu dedicato un breve paragrafo di circostanza nel comunicato finale. Si accennò alla possibilità di istituire presso la Banca mondiale uno sportello energetico allo scopo di ampliare i programmi di prestito ai PVS in questo settore. Significativamente, venne dato incarico ai rappresentanti personali di preparare per il 1981 un rapporto che definisse proposte più precise.

---

### *Ottawa (20-21 luglio 1981)*

Nei mesi che precedettero l'ultimo appuntamento della prima tornata di vertici, il panorama politico occidentale fu sconvolto da importanti cambiamenti nella leadership di alcuni paesi chiave.

Ronald Reagan, che nelle elezioni di novembre aveva sconfitto Carter, fece il suo ingresso alla Casa Bianca il 20 gennaio 1981, contemporaneamente alla liberazione degli ostaggi americani a Teheran. François Mitterrand, in seguito alla vittoria del maggio 1981, formò il primo governo social-comunista nella storia della Comunità europea, ponendo fine al regno di Giscard, «padre spirituale» dei vertici occidentali. Zenko Suzuki successe nel luglio 1980 ad Ohira, dopo una schiacciante conferma elettorale del partito liberal-democratico. Poche settimane prima del vertice, Giovanni Spadolini divenne il primo presidente del consiglio laico dopo 35 anni di governi democristiani in Italia. Anche la presidenza della Commissione europea cambiò volto: Roy Jenkins, che era riuscito ad imporre la presenza della Comunità ai vertici in anni assai difficili, lasciò il posto al lussemburghese Gaston Thorn nel luglio 1980. L'unico superstite di Rambouillet era rimasto il Cancelliere Schmidt.

Un tale cambiamento, che modificava equilibri consolidati soprattutto in Europa, non poteva non riflettersi sulla concezione stessa del vertice. L'agenda dettagliata, gli accordi specifici e

i lunghi comunicati tipici dell'epoca carteriana non erano nello stile di Reagan; per favorire l'ambientamento del nuovo presidente al clima delle relazioni internazionali furono privilegiati da parte americana i contatti personali e le dichiarazioni d'intenzione più che la ricerca di impegni concreti. Il vertice di Ottawa, più di qualsiasi altro in precedenza, svolse perciò quella funzione di conoscenza tra i principali leaders del mondo industrializzato che alcuni considerano tra gli elementi più importanti del *summitry*, consentendo una migliore valutazione delle reciproche posizioni.

Sulla carta, le differenze tra i protagonisti non avrebbero potuto alla vigilia essere maggiori. In politica economica, la strategia americana di bassa crescita monetaria imperniata su alti tassi d'interesse e un dollaro forte era aspramente criticata per i suoi effetti inflattivi e per le difficoltà che essa creava alla ripresa degli altri paesi occidentali; essa era inoltre fundamentalmente opposta alla ricetta francese, che prevedeva l'adozione di stimoli fiscali e monetari per favorire un aumento dei consumi. In materia di relazioni Est-Ovest, le posizioni americane erano rigidamente ancorate alla teoria del *linkage* e alla necessità di considerare congiuntamente comportamenti politici e concessioni economiche. Anche i rapporti Nord-Sud costituivano un tema assai controverso — soprattutto in vista del vertice che si sarebbe tenuto a Cancun in ottobre — per la politica di chiusura preannunciata dalla nuova amministrazione americana e la sua intenzione di privilegiare la cooperazione bilaterale a scapito di quella multilaterale, soprattutto nel settore finanziario.

Il vertice confermò in buona parte — anche se non del tutto — i disaccordi della vigilia. La lotta all'inflazione venne nuovamente considerata prioritaria, allo stesso livello, questa volta, della disoccupazione. Il contrasto era sui modi di attuazione di questo generico intendimento. Una bassa e stabile crescita monetaria venne considerata essenziale, il che dava ragione a Reagan e torto a Mitterrand. Venne anche riconosciuto che i tassi di interesse avevano un ruolo da svolgere in questa strategia. Ma venne ugualmente sottolineato che una politica di alti tassi d'interesse da parte di un paese (gli Stati Uniti) poteva creare grosse difficoltà alle economie degli altri.

La persistente recessione riportò alla ribalta il tema del protezionismo, trascurato l'anno prima a Venezia. Venne infatti accolta la proposta di convocare una riunione del GATT a livel-

lo ministeriale nel 1982, formulata in precedenza dal Gruppo consultivo dei Diciotto (28). Nel comunicato non fu fatta invece esplicita menzione dei problemi sempre più gravi che l'Europa si trovava ad affrontare a causa dell'intraprendente politica commerciale giapponese, nonostante l'argomento fosse stato discusso durante il vertice. Nel settore automobilistico, la ricerca di una soluzione globale valida per tutta l'area comunitaria, sostenuta dalla Commissione, era del resto già fallita di fronte alla caparbia difesa degli interessi nazionali messa in atto dagli stati membri nelle settimane precedenti, che aveva sostanzialmente fatto il gioco del Giappone. Dopo l'accordo annunciato il 1° maggio 1981 dalle autorità di Tokyo (che prevedeva una limitazione dell'export di automobili giapponesi negli Stati Uniti di circa il 7% rispetto al 1980), era stata la Germania Federale a far naufragare clamorosamente gli sforzi della Commissione, accordandosi bilateralmente per un aumento delle esportazioni di auto non superiore al 10%. Analoghe intese erano state raggiunte dal governo giapponese con Olanda, Belgio e Lussemburgo, cosicché tutti gli stati membri della Comunità (tranne Danimarca e Grecia, che non hanno un'industria automobilistica nazionale) si trovavano coperti da misure protezionistiche unilaterali (Regno Unito, Francia e Italia) o da accordi bilaterali.

Il vertice di Ottawa fu tra i pochi a trattare diffusamente il tema dei rapporti Nord-Sud. L'imminenza dell'incontro di Cancun, a cui quasi tutti i presenti avrebbero partecipato, favorì l'inserimento in agenda di questo argomento. Trudeau si mostrò particolarmente attivo al riguardo, essendo uno dei promotori del vertice messicano. Le differenze di orientamenti in questa materia si evidenziarono soprattutto a proposito dei cosiddetti «negoziati globali», che secondo il Gruppo dei 77 avrebbero dovuto costituire la sede privilegiata di tutte le discussioni tra Nord e Sud, con un potere decisionale vincolante non solo nei confronti degli stati, ma anche degli organismi internazionali specializzati. Questa impostazione rivoluzionaria era decisamente avversata dagli Stati Uniti e — con poche differenze — da alcuni paesi europei come Germania e Gran Bretagna. Ad Ottawa venne raggiunto un fragile compromesso, dettato più che altro dal timore americano di un eccessivo isolamento. La disponibilità a partecipare alla fase preparatoria dei negoziati globali fu bilanciata dall'importanza attribuita al capitale privato, accanto agli aiuti ufficiali, come strumento di cooperazione allo sviluppo.

Anche a Ottawa, come a Venezia l'anno prima, un certo spazio fu consacrato ai temi politici. Tra questi, la priorità americana andava di gran lunga ai rapporti Est-Ovest, visti in un'ottica che abbracciava indissolubilmente politica ed economia. I nuovi arrivati Reagan e Mitterrand, che tanto distanti si trovavano sul terreno macroeconomico, dimostrarono su questo argomento un'inaspettata convergenza di posizioni che finì per pesare sulla formulazione definitiva del comunicato.

Venne così stabilito di consultarsi e, se necessario, di coordinare le rispettive azioni in materia di relazioni Est-Ovest, affinché vi fosse compatibilità tra politiche economiche e obiettivi politici e di sicurezza. Questa posizione rifletteva i timori americani per la conclusione dell'accordo sul gasdotto siberiano, che costituì oggetto di discussione ma di cui non vi è traccia specifica nel comunicato. Fu inoltre deciso di accentuare i controlli sul commercio con l'Unione Sovietica di prodotti strategici e delle tecnologie ad essi associate. In un apposito paragrafo della dichiarazione politica venne espressa preoccupazione per il continuo aumento della potenza militare sovietica e confermata la necessità di agire per un effettivo controllo degli armamenti e per la conclusione di accordi sul disarmo, in un quadro di *linkage* tra comportamenti globali e negoziati specifici.

Gli altri punti della dichiarazione politica, illustrati pubblicamente da Trudeau, riguardavano il Medio Oriente (in particolare la situazione libanese), la Conferenza di Madrid, l'Afghanistan, la Cambogia, la pace e la sicurezza internazionale, i rifugiati e il terrorismo. Una presa di posizione sulla Namibia fu espressa dai ministri degli esteri di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania e Canada.

Una parte della stampa, soprattutto americana, esaltò il successo ottenuto da Reagan alla sua prima importante uscita internazionale, cercando di dimostrare come la politica degli alti tassi d'interesse fosse stata sostanzialmente accettata e la richiesta di assumere una posizione di fermezza verso i paesi dell'Est di fatto accolta. In realtà, il merito principale del vertice di Ottawa fu di chiarire meglio le opzioni fondamentali della nuova generazione di leaders che avrebbe dominato la scena politica internazionale negli anni successivi. Non furono invece adottate decisioni operative di particolare rilievo e i forti contrasti evidenziatisi continuarono a caratterizzare i rapporti fra i partners occidentali, logorandoli anzi progressivamente.

### *Versailles (4-6 giugno 1982)*

Il secondo ciclo di vertici fu nuovamente inaugurato dalla Francia, ma le differenze rispetto a sette anni prima erano evidenti. Il modello giscardiano di riunione confidenziale e il più possibile lontana da sguardi indiscreti, inaugurato a Rambouillet, sembrava svanito di fronte alle spettacolari scenografie volute da Mitterrand. Il ruolo dei mass-media divenne preminente e le tecnologie dell'informazione vennero utilizzate come mai in precedenza era accaduto.

I leaders che si ritrovarono al Palazzo di Versailles erano gli stessi dell'anno precedente, con un'importante novità. La Comunità europea era rappresentata per la prima volta, oltre che dal presidente della Commissione, Thorn, anche da un presidente del Consiglio proveniente da uno dei paesi non partecipanti, il premier belga Wilfried Martens. Non si trattò tuttavia di una scelta politica volontaria, bensì di una necessità pratica: se anche il vertice si fosse tenuto il mese successivo, la presidenza sarebbe infatti spettata alla Danimarca.

Gli stessi personaggi portarono con sé gli stessi problemi, che l'anno trascorso era stato ben lungi dal risolvere. L'economia occidentale si trovava in una fase di persistente recessione, i tassi d'interesse americani non accennavano a diminuire in misura apprezzabile e il dollaro si manteneva su valori elevatissimi. La politica monetaria fu dunque inserita come argomento prioritario nell'agenda del vertice. La Francia, coerentemente con i propositi annunciati a Ottawa, era riuscita in un anno ad aumentare i propri consumi del 4%, ma la produzione era salita solo del 2%, col risultato di favorire un eccesso d'importazioni e la caduta del franco. Era logico perciò che un contrasto particolarmente acuto opponesse il governo di Mitterrand, che sosteneva la necessità di un intervento diretto a conseguire un regime di cambi stabili, e l'amministrazione Reagan, favorevole ad una fluttuazione delle monete.

Nei mesi che precedettero il vertice, i ministri finanziari dei principali paesi occidentali concentrarono i loro sforzi sulla definizione di uno schema di cooperazione monetaria. Durante gli incontri preparatori del vertice e in altre sedi negoziali (come la riunione del Gruppo dei Cinque tenutasi in maggio a Helsinki a margine del Comitato interinale del FMI) venne elaborato un documento che fissava l'impegno ad operare per una maggiore stabilità del sistema monetario internazionale.

Tale compromesso venne approvato a Versailles e allegato come dichiarazione *ad hoc* al comunicato finale, che in materia macroeconomica si limitò questa volta a poche affermazioni (il successo della lotta all'inflazione come unica possibilità per realizzare una crescita e un'occupazione durevoli, per far diminuire i tassi d'interesse giudicati «intollerabili» e ottenere tassi di cambio più stabili). La dichiarazione monetaria conteneva elementi di notevole interesse. Oltre a stabilire il divieto di utilizzare i tassi di cambio per ottenere indebiti vantaggi di competitività e a prevedere la possibilità di interventi sui mercati dei cambi per impedire situazioni di disordine (secondo quanto stabilito dall'art. IV del FMI), essa delegava infatti le cinque monete che compongono il sistema dei diritti speciali di prelievo (SDR) (29) a svolgere un ruolo di sorveglianza in collaborazione con il FMI, secondo una procedura innovativa rispetto al passato. Quest'accordo venne integrato dall'impegno assunto dai ministri finanziari — riunitisi separatamente — di promuovere uno studio sull'efficacia dell'intervento governativo sui mercati dei cambi e di adeguare le proprie politiche ai risultati di tale studio.

Nonostante le persistenti diversità d'impostazione, un tentativo per favorire la convergenza occidentale in campo monetario venne quindi compiuto. A testimoniare la serietà di questo sforzo, i quattro paesi europei presenti a Versailles e i due rappresentanti della Comunità si erano riuniti prima del vertice per definire una posizione comune sulle questioni macroeconomiche in discussione.

Dove il negoziato registrò invece un completo fallimento fu sul tema del commercio e dei crediti Est-Ovest. La posizione nettamente contraria dell'amministrazione americana alla partecipazione europea al gasdotto siberiano era culminata (dicembre 1981) nell'embargo decretato da Reagan sul materiale prodotto da aziende americane e destinato alla realizzazione del gasdotto, in seguito alla proclamazione della legge marziale in Polonia. Questa decisione aveva creato grosse difficoltà di rifornimento alle imprese europee impegnate nel progetto, in quanto molte componenti indispensabili alla costruzione dei macchinari erano fabbricate direttamente negli Stati Uniti. Parallelamente, l'amministrazione americana premeva sugli alleati perchè riducessero i loro crediti all'URSS. Per studiare la questione, un apposito gruppo composto da alti funzionari dei paesi interessati si riunì

più volte alla ricerca di una soluzione, che non venne però trovata prima del vertice di Versailles. Lo stesso inserimento in agenda di un punto specifico dedicato alla politica commerciale e finanziaria verso i paesi dell'Est rimase in forse fino all'ultimo e fu accettato solo in seguito alla forte insistenza di Reagan.

Il testo del comunicato riflette su questo punto il difficile compromesso tentato dalle parti. Si parla di un approccio «prudente e diversificato», compatibile con gli interessi politici e di sicurezza dell'Occidente, mediante tre tipi d'intervento: il controllo sulle esportazioni di beni strategici; lo scambio di informazioni in seno all'OCSE su tutti gli aspetti delle relazioni economiche con l'Est; la «cauta» gestione dei rapporti finanziari, che comportava anche «la necessità di un atteggiamento commerciale prudente nel limitare i crediti all'esportazione». L'andamento di tali rapporti sarebbe stato soggetto ad un esame periodico a posteriori.

Il particolare attivismo di Mitterrand si manifestò, oltre che sui temi prioritari della politica monetaria e dei rapporti economici con i paesi dell'Est, anche su due altri fronti. Il primo riguardava le relazioni con i PVS, a cui fu peraltro dedicato uno spazio minore rispetto all'anno precedente. La discussione ruotò nuovamente attorno all'avvio dei «negoziati globali», su cui già da tempo la Comunità europea si era espressa favorevolmente. Anche in questo caso, come a Ottawa, gli Stati Uniti escogitarono una formula di compromesso per evitare un eccessivo isolamento. Concessero la loro adesione all'inizio dei negoziati «ferma restando l'indipendenza delle istituzioni specializzate»: come a dire che proprio la caratteristica più innovativa del nuovo foro internazionale (la possibilità di indirizzare e riformare l'attività delle istituzioni esistenti) doveva ritenersi esclusa in partenza.

Il presidente francese introdusse inoltre, con un'apposita relazione letta ai partecipanti la prima sera, un tema mai toccato in precedenza durante i vertici: quello dello sviluppo scientifico e tecnologico, che rifletteva l'importanza prioritaria assegnata dal governo di Parigi all'industria dell'informatica. L'iniziativa non ebbe un'accoglienza entusiastica da parte degli altri leaders, che la giudicarono troppo strumentale agli interessi francesi. Fu tuttavia deciso di costituire un gruppo di lavoro per lo sviluppo e l'utilizzazione delle nuove tecnologie, composto da rappresentanti governativi e della Comunità europea. Ta-

le gruppo, in collaborazione con l'OCSE, avrebbe dovuto presentare entro il dicembre 1982 un primo rapporto, che sarebbe stato esaminato nel corso del successivo vertice. A Williamsburg, il tema delle nuove tecnologie fu relegato ai margini della discussione, ma il gruppo di lavoro venne mantenuto.

La riunione di Versailles si svolse in un momento di gravissime tensioni internazionali: la guerra anglo-argentina per le isole Falkland era ancora in corso e l'invasione israeliana del Libano venne annunciata ai partecipanti durante i lavori. Sebbene le discussioni ufficiali fossero monopolizzate dai temi economici, di politica si parlò dunque necessariamente, soprattutto a tavola. Sul conflitto libanese, i Sette emanarono un comunicato generico, che si limitava ad auspicare la cessazione delle attività militari senza esprimere alcun giudizio sulle responsabilità specifiche. La crisi nell'Atlantico meridionale non fu invece oggetto di una dichiarazione *ad hoc*, ma la solidarietà alla Gran Bretagna fu pienamente riconfermata (30).

La fragilità di molti compromessi, soprattutto in materia monetaria e di relazioni Est-Ovest, risultò subito evidente. Già nelle prime dichiarazioni a conclusione del vertice i protagonisti diedero interpretazioni contrastanti del testo del comunicato, ciascuno pretendendo di non aver ceduto sui punti qualificanti. Gli americani negarono che gli impegni di Versailles comportassero mutamenti di rotta nella loro politica monetaria. Schmidt e soprattutto Mitterrand affermarono di non sentirsi tenuti a diminuire i crediti all'URSS solo perché si era convenuto di adottare un atteggiamento «prudente».

Le settimane che seguirono furono tra le più drammatiche nella storia recente dei rapporti tra Europa e Stati Uniti. Una serie di avvenimenti — non tutti necessariamente connessi tra di loro — contribuirono ad inasprire i contrasti fino al punto di far temere una profonda crisi tra alleati. L'11 giugno gli Stati Uniti decisero l'imposizione di dazi all'importazione di acciaio europeo. Il 13 giugno gli europei procedettero ad un riallineamento dello SME, mediante una svalutazione del franco francese e della lira e una rivalutazione del marco tedesco e del fiorino olandese. Contemporaneamente, il governo francese adottò una serie di provvedimenti d'austerità tra cui il congelamento dei prezzi e dei salari e la Federal Reserve Bank intervenne con misure anti-speculative per tamponare le fluttuazioni sui mercati dei cambi.

La decisione più grave e conseguente all'andamento del vertice fu però quella annunciata da Reagan il 18 giugno, con cui veniva estesa alle succursali estere delle aziende americane e alle società straniere che producevano su licenza USA l'embargo sull'esportazione di materiale ad alta tecnologia per la costruzione del gasdotto siberiano. I quattro paesi europei maggiormente interessati alla costruzione del gasdotto (Germania, Francia, Regno Unito e Italia) risposero dando istruzioni alle proprie aziende di rispettare gli impegni assunti con l'URSS.

Il carattere provocatorio dell'atteggiamento americano, che fu tra i motivi delle dimissioni del segretario di stato Haig la settimana successiva, fu severamente criticato al Consiglio europeo che si tenne a Bruxelles il 28 e 29 giugno e mise seriamente in dubbio l'utilità stessa di riunioni come quella di Versailles. Apparve evidente che il vertice non solo non era riuscito a comporre contrasti da tempo latenti ma addirittura li aveva esasperati, dimostrandosi, più che un'occasione d'incontro, un esempio preoccupante d'incomunicabilità.

#### *Williamsburg (28-30 maggio 1983)*

Il sostanziale fallimento sperimentato a Versailles e la grave crisi che ne era seguita spinsero gli alleati occidentali a ricercare un'intesa sui punti controversi durante la seconda parte del 1982.

Il 6 agosto la Commissione Ce e il Dipartimento del Commercio americano giunsero ad un accordo di massima per l'autolimitazione delle esportazioni europee di acciaio negli Stati Uniti. Tale accordo venne approvato il 21 ottobre dal Consiglio dei ministri della Comunità (31).

Il 13 novembre — tre giorni dopo la morte di Breznev e all'indomani della nomina di Andropov a suo successore — il presidente degli Stati Uniti decise di ritirare le sanzioni relative al gasdotto siberiano, dopo un lungo negoziato con gli europei sul tema del commercio e dei crediti all'esportazione nei confronti dei paesi dell'Est. La decisione di Reagan poneva temporaneamente fine alla disputa che aveva maggiormente contribuito ad esasperare i rapporti interatlantici nei mesi precedenti e consentiva di guardare con meno pessimismo al nono vertice dei capi di stato e di governo, convocato dallo stesso Reagan nella cittadina coloniale di Williamsburg per il maggio successivo.

Nel frattempo, importanti cambiamenti politici si stavano verificando in alcuni dei paesi partecipanti. Il 1° ottobre Helmut Kohl era diventato cancelliere della Germania Federale, ponendo fine alla lunga egemonia del partito socialdemocratico e del suo leader Helmut Schmidt, ultimo superstite della pattuglia di Rambouillet. Il 26 novembre, il nuovo capo del partito liberaldemocratico, Yasuhiro Nakasone, aveva sostituito Suzuki alla guida del governo giapponese. Il 10 dicembre, la Democrazia Cristiana aveva riconquistato in Italia la presidenza del Consiglio dei ministri, nella persona di Amintore Fanfani, dopo l'intermezzo Spadolini durato 18 mesi. In seguito a queste variazioni, il panorama politico occidentale assumeva una caratterizzazione più marcatamente conservatrice che, entro certi limiti, avrebbe fatto sentire i suoi effetti sulla preparazione e lo svolgimento del vertice.

Nonostante il diffuso scetticismo della vigilia, ampiamente testimoniato dai mezzi d'informazione, l'incontro di Williamsburg si distinse da quelli immediatamente precedenti per diversi motivi.

Anzitutto, le prospettive economiche apparivano certamente migliori rispetto ad un anno prima, allorché lo scenario di fondo era ancora caratterizzato da stagnazione, inflazione e alti prezzi del petrolio. La tanto sospirata ripresa cominciava a dare i suoi primi segni (32). I tassi d'inflazione erano sensibilmente diminuiti rispetto all'anno precedente in tutti i paesi partecipanti con l'eccezione dell'Italia. Il netto calo dei prezzi del petrolio, formalizzato dal vertice OPEC di Londra nel marzo 1983 (33), consentiva dopo dieci anni di considerare superata l'emergenza energetica, nonostante le incognite che la nuova fase proponeva, connesse soprattutto all'indebitamento dei paesi produttori nei confronti dei paesi occidentali. A questi favorevoli sviluppi si accompagnava tuttavia un aumento generalizzato del tasso di disoccupazione.

Anche il procedimento di preparazione del vertice impostato dall'amministrazione americana presentava delle novità. Per la prima volta venne proposta la convocazione di riunioni a sette a livello di ministri tecnici in prossimità del vertice. Quest'iniziativa venne accolta piuttosto freddamente dagli altri governi, che vedevano in essa un'inutile sovrapposizione rispetto alle riunioni programmate nelle numerose sedi multilaterali già esistenti. I sette ministri delle finanze e del tesoro si riunirono comun-

que a Washington il 29 aprile, ma all'incontro fissato per lo stesso giorno a Bruxelles tra i ministri per il commercio con l'estero, i paesi membri della Comunità europea si fecero rappresentare dalla Commissione esecutiva, motivando la propria assenza con la giustificazione formale della competenza esterna esclusiva della Comunità in materia commerciale.

Ma è certamente sul piano dei contenuti che il vertice ha offerto le sorprese maggiori. I commenti della vigilia erano stati pressochè unanimi nell'attribuire alla riunione di Williamsburg un carattere prevalentemente economico, con in testa all'ordine del giorno la politica monetaria e fiscale perseguita dall'amministrazione Reagan, il commercio con l'Est, la lotta al protezionismo e l'indebitamento dei PVS.

In realtà, non molto venne deciso su questi temi. Le proteste contro gli elevati tassi d'interesse e l'enorme disavanzo pubblico degli Stati Uniti (l'unico tema di carattere economico su cui gli europei fossero stati in grado di assumere una posizione comune) furono meno vivaci del previsto e non ottennero alcun risultato di rilievo: nessun impegno concreto da parte americana comparve infatti nella dichiarazione finale.

Ci si aspettava un aspro scontro tra Mitterrand e Reagan sulla politica dei cambi, ma anche qui l'attesa andò delusa. Il presidente francese, fautore di un ritorno ai cambi fissi, era giunto a mettere in dubbio la propria partecipazione al vertice se le tesi rigidamente liberiste del segretario al tesoro Regan non fossero state modificate. Sostanzialmente confortato dalle opinioni dei due «padri storici» dei vertici, Schmidt e Giscard (34), egli aveva proposto — in occasione di una riunione dei ministri degli esteri dell'OCSE (Parigi, 9 maggio 1983) — la convocazione di una conferenza monetaria internazionale a livello di capi di stato e di governo sul modello di quella tenutasi a Bretton Woods nel 1944. Ma le reazioni assai tiepide a quest'idea avevano evidenziato l'isolamento in cui la Francia si trovava. Gli americani, fedeli al principio dell'inutilità di interventi diretti sul mercato dei cambi e della necessità che ciascuno dovesse prima «mettere ordine in casa propria», consideravano del tutto prematura una conferenza monetaria (35). Molto caute erano state anche le risposte degli altri paesi, alcuni dei quali (Gran Bretagna, Italia e Giappone) si trovavano alla vigilia di consultazioni elettorali. Il potere contrattuale della Francia, già minato dalle precarie condizioni della sua economia (36), era quindi sceso a livelli assai bassi alla vigilia del ver-

tice. Ciò costrinse Mitterrand a ridimensionare notevolmente le proprie richieste iniziali: il confronto tra la tesi francese («tutto dipende dalla moneta») e quella americana («l'importante è garantire e sviluppare il libero commercio») si risolse perciò con reciproche concessioni verbali di scarsa rilevanza pratica immediata. Secondo il comunicato finale i ministri finanziari, in consultazione col direttore generale del Fondo monetario, avrebbero dovuto definire le condizioni per migliorare il sistema monetario internazionale e «considerare il ruolo che, a tempo debito, potrebbe essere svolto in questo processo da una conferenza monetaria internazionale ad alto livello» (37). In compenso, gli europei acconsentirono senza troppa convinzione a «continuare le consultazioni sulle proposte relative ad una nuova serie di negoziati... nell'ambito del GATT», dopo il fallimento della conferenza ministeriale del novembre 1982.

Lo studio commissionato a Versailles sull'efficacia degli interventi governativi sui mercati dei cambi non diede, com'era prevedibile, indicazioni univoche. Come già in occasione del vertice precedente, l'ambiguità di linguaggio su questo punto rifletteva la sostanziale differenza d'impostazione tra gli Stati Uniti e gli altri paesi. Nel comunicato si affermava infatti che, pur mantenendo la propria libertà di operare indipendentemente, i governi erano disposti ad intraprendere «interventi coordinati sui mercati dei cambi», ma solo «nei casi in cui ci sia accordo sull'utilità di tali interventi», il che significava che ciascun paese avrebbe continuato ad agire secondo le proprie convinzioni (e per gli Stati Uniti è noto che un intervento viene giudicato «utile» solo in casi di eventi gravi ed imprevedibili, suscettibili di provocare oscillazioni troppo brusche sui mercati dei cambi). L'unico piccolo passo avanti fu il vago impegno a «migliorare le consultazioni», senza però alcun cenno esplicito ad una formale procedura di coordinamento tra le banche centrali, come gli europei avrebbero preferito.

Se la politica monetaria costituì un tema dominante del vertice (nonostante i risultati sostanzialmente deludenti), non altrettanto si può dire dei rapporti economici Est-Ovest.

Sulle importazioni di gas, un accordo era stato raggiunto l'8 maggio 1983 a Parigi in occasione di una riunione ministeriale dell'AIE. Gli Stati Uniti avevano ritirato la richiesta di fissare, per i paesi europei importatori dall'Est, un tetto vincolante pari al 30% del fabbisogno energetico nazionale, accontentan-

dosi di un impegno di massima a diversificare gli acquisti e ad evitare dipendenze eccessive da un unico fornitore.

Ma sul più ampio problema del commercio Est-Ovest, i contrasti non erano certo finiti. Reagan aveva infatti presentato al Congresso importanti emendamenti in occasione del rinnovo dell'*Export Administration Act*, che sarebbe scaduto il 30 settembre 1983. Uno di essi attribuiva al presidente il potere di applicare sanzioni contro filiali o licenziatarie americane in Europa che avessero venduto all'URSS beni il cui commercio fosse stato precluso da Washington alle ditte americane per motivi di «sicurezza nazionale». Questa decisione aveva provocato forti proteste da parte degli europei, giustificate dal successivo annuncio (17 maggio) della ripresa dei negoziati per la fornitura di cereali americani all'Unione Sovietica.

Per evitare il rischio di una nuova rottura, questo tema fu quindi escluso dall'agenda del vertice. Il comunicato finale vi dedicò infatti un cauto paragrafo, la cui brevità contrastava con l'importanza attribuita allo stesso problema l'anno precedente.

Non molto venne concluso, ancora una volta, in materia di rapporti con i Paesi in via di sviluppo. A parte una generica dichiarazione d'intenti rilasciata da Reagan in apertura di vertice, l'unica novità espressa dal comunicato fu la «preoccupazione... per l'onere debitorio di molti PVS». In compenso, nessun cenno venne più fatto dei «negoziati globali». Un augurio formale fu indirizzato alla sesta conferenza dell'UNCTAD, che sarebbe iniziata a Belgrado pochi giorni dopo.

Secondo il giudizio unanime degli osservatori, la più importante novità del vertice di Williamsburg fu la diffusione di un'apposita dichiarazione comune sulla sicurezza. Dopo aver auspicato il raggiungimento di «significative riduzioni degli armamenti» nell'ambito dei vari negoziati internazionali in corso, il documento si concentrava sul tema delle forze nucleari a medio raggio, invitando l'URSS a contribuire costruttivamente al successo dei negoziati INF e ribadendo l'esclusione dalle trattative delle forze di dissuasione francesi e britanniche. In caso di accordo sui missili a medio raggio, il livello dello spiegamento sarebbe stato «determinato in sede di negoziato»; altrimenti, i paesi interessati avrebbero proceduto «alla fine del 1983, al previsto spiegamento». A questo punto, i partecipanti hanno voluto inserire la frase più significativa: «la sicurezza dei nostri paesi è indivisibile e dev'essere concepita su una base globale».

L'importanza del documento non risiedeva tanto nel suo contenuto (che ribadisce concetti già più volte espressi in altre sedi), quanto nella novità della sua sottoscrizione da parte di paesi che pur facendo parte dell'Alleanza Atlantica, non aderiscono alla sua struttura militare integrata e non hanno partecipato alla «doppia decisione» sugli euromissili (la Francia) o che addirittura non sono membri dell'Alleanza (il Giappone).

A differenza del documento economico, già deciso nelle sue grandi linee durante le riunioni preparatorie degli *sherpas* e dei ministri finanziari, la dichiarazione politica fu in gran parte un prodotto originale del vertice. Vero è che il tema era stato discusso in precedenza dai rappresentanti personali, ma l'impressione generale era che i capi di stato e di governo si sarebbero limitati ad esaminare l'argomento informalmente durante i pasti, come già era avvenuto in altre occasioni.

La decisione di sottoscrivere un documento *ad hoc*, sollecitata da Reagan ed accolta non senza contrasti dagli altri leaders (38), maturò invece in tempi relativamente brevi e per ragioni del tutto comprensibili.

Anzitutto, vi era l'esigenza da parte americana di veder confermato con un atto formale l'impegno europeo di installare gli euromissili in caso di fallimento dei negoziati INF in corso a Ginevra entro la fine del 1983. In secondo luogo, un accordo occidentale che riaffermasse la strategia del «doppio binario» era indubbiamente di più facile adozione che non un'intesa sul terreno economico, che presentava ostacoli assai maggiori. Sotto questo profilo, i Sette hanno in effetti dimostrato una notevole coesione. È inoltre possibile che l'enfasi posta sui temi della sicurezza sia stata favorita dalla formazione culturale dei leaders presenti, nessuno dei quali poteva essere considerato un esperto di economia e quindi legato ad un modello di vertice inventato otto anni prima dagli «economisti» Giscard e Schmidt.

Due altri fatti, accaduti alla vigilia del vertice, resero poi di ancor maggiore attualità la dichiarazione strategica. Il 24 e 25 maggio i due rami del Congresso americano avevano approvato uno stanziamento di 625 milioni di dollari per la costruzione e l'installazione dei primi missili MX, ribaltando il voto negativo espresso il 20 dicembre 1982. Il 28 maggio, in coincidenza con l'apertura del vertice, il governo sovietico aveva diffuso una nota che ribadiva formalmente la minaccia di contromisure qualora la Nato non avesse revocato la decisione di installare gli

euromissili e gli Stati Uniti non avessero adottato una linea più costruttiva ai negoziati di Ginevra.

Ma, soprattutto, la dichiarazione rispondeva all'esigenza comune di europei e giapponesi di non veder schierati gli SS-20 sovietici nè in Europa nè in Asia. Il timore del governo di Tokyo, dopo l'abbandono dell'«opzione zero» da parte dei paesi Nato e in mancanza di un impegno sovietico per la distruzione dei missili, era infatti che questi ultimi venissero semplicemente spostati in prossimità delle proprie frontiere. In questo quadro, il tentativo americano di mettere a confronto europei e giapponesi ebbe successo, concretizzandosi in un'assunzione di responsabilità comune che non aveva precedenti. La dichiarazione strategica provocò tuttavia reazioni critiche in molti paesi. In Giappone, Germania e Italia le opposizioni denunciano una presunta estensione dell'«ombrello» Nato e in Francia la coalizione governativa venne lacerata da gravi contrasti (39).

Rispetto ai timori della vigilia, il vertice di Williamsburg si concluse complessivamente in modo meno negativo del previsto. I paesi dell'Occidente riuscirono se non altro ad evitare la traumatica rottura sperimentata un anno prima, accantonando il tema dei rapporti economici con l'Est e dimostrandosi uniti sul più collaudato terreno della sicurezza. In questo senso, l'accresciuta abilità di Reagan nel condurre un incontro al massimo livello fu da tutti riconosciuta. Il presidente aveva ottenuto la conferma che voleva in quanto agli euromissili, senza cedere nulla sul piano economico, anche se il suo desiderio di un pieno riconoscimento della certezza della ripresa non era stato esaudito.

Per chi si aspettava passi avanti in materia di cooperazione economica, la delusione fu invece totale. Il risultato tangibile del vertice fu un ulteriore, massiccio apprezzamento del dollaro e la concreta possibilità di un nuovo aumento dei tassi d'interesse americani: l'esatto contrario, cioè, di quanto da tutti auspicato. L'irritazione per questa evoluzione negativa venne chiaramente espressa sia dal cancelliere Kohl che dal presidente Mitterrand, il quale giunse a mettere seriamente in dubbio l'eventualità di una partecipazione francese al successivo vertice, annunciato per il 1984 in Gran Bretagna (40).

*Londra (7-9 giugno 1984)*

Com'era prevedibile, la macchina del *summitry* non risentì più di tanto di questi bellicosi propositi, continuando a funzio-

nare secondo ritmi ormai collaudati. Gli *sherpas* tornarono a riunirsi all'inizio di novembre 1983 per gettare le basi del decimo vertice, che si sarebbe tenuto, come già nel 1977, a Londra (41). Solo Trudeau poteva vantare ricordi personali di quel lontano incontro, pur apprestandosi anch'egli, di lì a poco, a lasciare il circolo dei Sette (42). Rispetto a Williamsburg, invece, l'unica faccia nuova era quella di Bettino Craxi, che dopo le elezioni del giugno 1983 aveva costituito il primo governo a guida socialista dell'Italia repubblicana (43).

I mesi trascorsi avevano confermato che la ripresa economica era ormai in atto in tutti i paesi partecipanti. Si trattava ora di consolidarla, evitando rigurgiti inflattivi e riducendo per quanto possibile il tasso di disoccupazione, che si manteneva a livelli preoccupanti. In compenso, il dollaro aveva continuato la sua corsa al rialzo, accompagnato da tassi d'interesse sempre elevati e da un passivo esorbitante del bilancio federale.

Per il quarto anno consecutivo, la politica monetaria americana fu al centro delle dispute tra le due sponde dell'Atlantico; e come nelle tre precedenti occasioni, le posizioni rimasero sostanzialmente immutate. In un'intervista concessa ad alcuni quotidiani occidentali pochi giorni prima del vertice, Reagan aveva ribadito ancora una volta che «il deficit non è responsabile del livello elevato dei tassi d'interesse» (44) e in ogni caso — si faceva rilevare da parte americana — tale passivo era inferiore a quello globale della Comunità europea. Mitterrand, Kohl, Craxi e in misura più attenuata Margaret Thatcher sostenevano invece che lo squilibrio della bilancia commerciale statunitense, alimentato dagli alti tassi d'interesse, rappresentava un potente freno alla ripresa in Europa e contribuiva in misura determinante al crescente indebitamento dei Paesi in via di sviluppo.

Quest'ultimo problema aveva in effetti assunto una tale gravità da imporsi prioritariamente all'attenzione dei partecipanti. Dall'agosto 1982 — allorché il Messico aveva dichiarato la propria insolvenza — la situazione era gradualmente peggiorata, tanto che alla vigilia del vertice l'ammontare dei debiti dei Paesi in via di sviluppo aveva raggiunto gli 800 miliardi di dollari, di cui circa 350 a carico della sola America Latina. Il 30 maggio, la Bolivia aveva annunciato una moratoria unilaterale sul rimborso dei propri debiti alle banche private straniere e il 4 giugno anche l'Ecuador aveva deciso la sospensione di parte delle proprie restituzioni. Il 6 giugno, i governi di sette paesi la-

tinoamericani (45) avevano fatto pervenire ai partecipanti al vertice un documento in cui si richiedeva di prendere in considerazione con urgenza le difficoltà finanziarie in cui essi si dibattevano. Un analogo messaggio era stato inviato dal primo ministro indiano, Indira Gandhi.

Di fronte a questa crisi senza precedenti, che minacciava la stabilità dello stesso sistema bancario occidentale (46), le proposte di Reagan divergevano fortemente da quelle di Mitterrand, Craxi e Trudeau. Questi ultimi premevano soprattutto per un abbassamento dei tassi d'interesse e per un rifinanziamento, oltre che del Fondo monetario, anche dell'Agencia Internazionale per lo sviluppo. Secondo il presidente americano, il modo migliore per aiutare i paesi indebitati era invece di «rafforzare l'attuale ripresa» (47), favorendo altresì una maggiore apertura dei mercati e agevolando il rimborso dei debiti a quei paesi che avessero dimostrato buona volontà nel rimettere ordine nella propria economia, secondo le indicazioni del FMI.

Il comunicato finale ribadì la strategia seguita in passato, senza che innovazioni particolari riuscissero ad affermarsi. Pur riconoscendo «la necessità di applicare politiche che consentano una riduzione dei tassi d'interesse» nessun impegno concreto veniva assunto su questo punto. Si incoraggiava invece una ridistribuzione su base pluriennale dei debiti «nei casi in cui i paesi debitori stiano compiendo essi stessi con successo sforzi per migliorare la loro posizione». Su richiesta francese, il Comitato interinale del FMI si sarebbe riunito nel settembre 1984 per esaminare la possibilità di una nuova emissione di diritti speciali di prelievo.

La risposta a questo approccio tutto sommato restrittivo venne dal vertice dei ministri degli esteri e dell'economia di 11 paesi latinoamericani, riuniti a Cartagena (Colombia) dal 19 al 22 giugno 1984. Contrariamente a quanto si sarebbe potuto temere, la linea dura favorevole alla creazione di un cartello dei debitori non prevalse; al contrario, si riscontrò la volontà generale di rispettare gli impegni assunti. Venne tuttavia affermata la «corresponsabilità» dei paesi ricchi nella ricerca di una soluzione duratura mediante, tra l'altro, una sostanziale riduzione dei tassi d'interesse e una minore rigidità delle condizioni di prestito richieste dal FMI.

Come già a Williamsburg, il negoziato sulla politica monetaria s'intrecciò con quello sulla politica commerciale. Gli ame-

ricani continuarono a dichiararsi contrari ad interventi sul mercato dei cambi (48) e si limitarono a rinnovare il loro consenso alle procedure di controllo multilaterale e di sorveglianza concordate nei due precedenti vertici. La prospettiva di una riforma del sistema monetario internazionale, caldeggiata da Mitterrand, fece però un piccolo passo in avanti. I ministri delle finanze furono infatti invitati a formulare le loro prime conclusioni su questo tema entro la metà del 1985, in modo che una successiva riunione del Comitato interinale del FMI potesse discuterle e (anche se il comunicato non lo specificava) una conferenza internazionale potesse essere convocata nel 1986.

Sul versante commerciale, la proposta giapponese di stabilire un calendario preciso per l'avvio di un nuovo ciclo di negoziati multilaterali nell'ambito del GATT fu invece frenata dallo scetticismo degli europei. Nakasone, che sul punto aveva ricevuto il pieno appoggio di Reagan già in occasione della visita di quest'ultimo a Tokyo nel novembre 1983 (49), non riuscì a far inserire nel comunicato l'impegno ad iniziare il nuovo *round* nel 1986, soprattutto per l'opposizione di Francia e Italia, timorose che un allentamento troppo rapido delle barriere commerciali avrebbe potuto compromettere la loro già debole ripresa.

Lo spettro della disoccupazione, in aumento ovunque tranne che negli Stati Uniti, fu oggetto di comprensibile attenzione e particolare enfasi venne dedicata ai legami tra occupazione e innovazione tecnologica. Il «Gruppo di lavoro sulla tecnologia, la crescita e l'occupazione» creato a Versailles nel 1982 presentò la propria seconda relazione annuale e il governo italiano si offrì di ospitare, nel corso del 1985, una conferenza internazionale su questa tematica.

Bloccato sui tradizionali contrasti in campo economico, il vertice di Londra trovò una maggiore coesione sui temi politici, come già era accaduto a Williamsburg nel 1983.

L'anno trascorso aveva visto i rapporti Est-Ovest precipitare a minimi storici. I primi euromissili erano stati installati in Germania, Gran Bretagna e Italia e i sovietici avevano abbandonato, per la prima volta dopo la fine della guerra fredda, ogni trattativa con l'Occidente (50). La morte di Andropov (9 febbraio) aveva aggiunto un ulteriore elemento di incertezza a questo già fragile quadro.

Pochi giorni prima del vertice, in un discorso al Parlamento irlandese, Reagan aveva rivolto un appello ai sovietici ac-

compagnato da aperture che molti commentatori avevano attribuito al clima elettorale (51). A Lancaster House, i Sette vollero ribadire la propria volontà di riprendere il dialogo interrotto affermando però al tempo stesso l'adesione irrinunciabile ai comuni ideali su cui si regge la civiltà occidentale, di fronte ai quali qualsiasi tentativo di divisione non avrebbe potuto che fallire. Era questo il senso della «Dichiarazione sui valori democratici», una sorta di manifesto politico dell'Occidente che non aveva precedenti nella storia dei vertici. In essa, dopo aver elencato i principi-cardine della democrazia, i Sette affermavano di voler ricercare «la cooperazione con tutti i paesi (...) a prescindere dalle differenze tra sistemi politici, economici e sociali», di respingere «l'uso della forza come mezzo per regolare i conflitti» e di essere convinti «che i problemi e i conflitti internazionali possano e debbano essere risolti attraverso un dialogo costruttivo e il negoziato».

A questo documento fece idealmente seguito la «Dichiarazione sulle relazioni Est-Ovest e sul controllo degli armamenti», il cui tono conciliante era stato fortemente incoraggiato dal presidente Mitterrand, in procinto di recarsi a Mosca pochi giorni dopo il vertice. In essa si auspicava «la pronta ripresa dei negoziati attualmente sospesi» e gli Stati Uniti confermavano di voler «riprendere i colloqui sul controllo delle armi nucleari in qualsiasi luogo e momento, senza condizioni preliminari».

Ancora sotto l'impressione dell'assedio all'ambasciata libica a Londra, dopo lo scontro a fuoco del 17 aprile e la rottura delle relazioni diplomatiche con il regime di Gheddafi, il governo britannico fece forti pressioni perchè venisse emanata un'apposita dichiarazione sul terrorismo.

Di questo tema si erano già occupati i vertici di Bonn (1978), Venezia (1980) e Ottawa (1981), ma il documento che uscì da Lancaster House si presentava assai più articolato dei precedenti. Dopo aver constatato «il crescente coinvolgimento di Stati e di governi negli atti di terrorismo» e l'abuso che veniva fatto dell'immunità diplomatica, la dichiarazione indicava una serie di misure per combattere questo fenomeno, tra cui il rafforzamento della cooperazione e del coordinamento tra servizi di polizia e organismi di sicurezza; la ricerca delle lacune nella legislazione nazionale suscettibili di essere sfruttate dai terroristi; la limitazione dei membri delle missioni diplomatiche e degli edifici che godono dell'immunità; il controllo sulla vendita

di armi ai paesi che sostengono il terrorismo; la consultazione e, per quanto possibile, la cooperazione in caso di espulsione o esclusione dal territorio nazionale di noti terroristi, compresi quelli coperti dall'immunità diplomatica. Su quest'ultimo punto gli inglesi avrebbero voluto che le persone giudicate indesiderabili da un paese lo fossero automaticamente anche per gli altri; ma l'adozione di questa specie di «lista nera» si scontrò con l'opposizione francese. Anche la condanna esplicita degli stati che appoggiano il terrorismo, prevista nella bozza iniziale, fu lasciata cadere su richiesta dell'Italia e della Francia, che con la Libia intrattengono stretti rapporti economici. Infine, la richiesta britannica di procedere ad una revisione della Convenzione di Vienna sulle immunità diplomatiche fu evasa con la promessa di «promuovere un'azione tramite le organizzazioni internazionali competenti (...) per prevenire e punire gli atti di terrorismo».

Il terzo tema al centro delle discussioni politiche fu il conflitto tra Iran e Iraq, il cui inasprimento nelle settimane precedenti il vertice aveva fatto balenare il pericolo di un blocco dei rifornimenti petroliferi dal Golfo. In una lettera ai sette governi riuniti a Londra, il primo ministro iracheno aveva richiesto l'adozione di sanzioni economiche e politiche nei confronti di Teheran, tra cui il boicottaggio delle forniture militari e una riduzione degli acquisti di petrolio iraniano. Da parte sua, Nakasone aveva fatto forti pressioni su Reagan per l'adozione di un piano di emergenza a cui poter ricorrere nell'eventualità che la situazione fosse precipitata, dal momento che il 65% del petrolio giapponese proveniva dal Golfo. Nel corso dei colloqui bilaterali con il premier nipponico, Reagan aveva dato ampie assicurazioni che gli Stati Uniti avrebbero messo a disposizione parte delle proprie scorte in caso di crisi, ma aveva anche rimandato ogni discussione più dettagliata alle future riunioni dell'AIE (nel cui quadro era già stato elaborato uno schema di ripartizione), ricordando che gli Stati Uniti non intendevano comunque essere i soli ad attingere alle proprie riserve strategiche.

Il leader giapponese non ottenne quindi piena soddisfazione su questo punto e dovette accontentarsi di alcune affermazioni dal tono ottimistico inserite nel comunicato. I partecipanti si dichiaravano persuasi che, con le riserve di petrolio esistenti, la disponibilità di altre fonti di energia e una certa austerità nei consumi, sarebbe stato possibile «mantenere scorte adeguate per

parecchio tempo contando sulla cooperazione internazionale e su un'azione di reciproco aiuto».

A parte, venne diffusa un'apposita «dichiarazione della presidenza» sul conflitto Iran-Iraq. Dopo aver riaffermato il principio della libertà di navigazione e l'impegno a fare il possibile per favorire la stabilità nella regione, il documento faceva rilevare come il mercato mondiale del petrolio fosse rimasto relativamente stabile e come il sistema internazionale avesse «al tempo stesso la volontà e la capacità di far fronte a tutti i possibili problemi».

Nel valutare la portata del vertice di Londra, è necessario ricordare che quasi tutti i capi di governo si trovavano in periodo elettorale. Le elezioni del Parlamento europeo si sarebbero tenute in giugno, quelle canadesi in settembre e quelle americane in novembre. Soprattutto queste ultime pesarono non poco sul clima della conferenza. Da un lato, Reagan non aveva alcuna intenzione di modificare un indirizzo economico che gli aveva procurato innegabili successi, rischiando un rallentamento della ripresa e un aumento della disoccupazione. Dall'altro, il proposito dichiarato dei leaders presenti (soprattutto Thatcher, Kohl e Nakasone) era di non influenzare negativamente la campagna elettorale di un personaggio che, secondo ogni pronostico, avrebbe dominato per altri quattro anni la scena politica internazionale (52).

Di conseguenza, nessuna particolare concessione reciproca scaturì dal vertice. Gli americani rimasero ancorati alla propria politica monetaria, nonostante alcuni contrasti interni (53), e confermarono la strategia del «caso per caso» verso i Paesi in via di sviluppo indebitati. Gli europei ribadirono la propria riluttanza ad aprire nuovi negoziati commerciali in mancanza di precise garanzie. Americani ed europei risposero tiepidamente alle richieste giapponesi in materia energetica. Un certo consenso si verificò solo sui rapporti Est-Ovest, che costituivano il punto debole del primo quadriennio reaganiano; la necessità del presidente americano di pervenire ad un qualche risultato sul terreno dei negoziati con l'URSS rispondeva infatti alle richieste degli altri capi di governo, favorevoli ad una maggiore apertura al dialogo.

Si trattò dunque di un vertice di transizione, che non mancò tuttavia di consolidare tendenze già in atto da alcuni anni.

Sul piano formale, la conferma di maggior rilievo riguarda la diversa concezione del vertice propugnata dall'amministrazione Reagan. Rispetto all'agenda rigidamente strutturata, ai comunicati prenegoziati nel dettaglio ed agli accordi specifici tipici del periodo carteriano, l'impostazione voluta dal nuovo presidente e largamente condivisa dagli altri capi di governo tende a favorire una maggiore flessibilità nella scelta degli argomenti all'ordine del giorno, evitando l'assunzione di impegni concreti e a breve termine e privilegiando i contatti informali tra i partecipanti (54). L'immagine che ne scaturisce è quella di un vertice più vicino allo spirito originario, privo di aspettative miracolistiche, anche se, per forza di cose, più che mai al centro dell'attenzione mondiale. Questo «nuovo corso», affermatosi a Williamsburg e confermato a Londra, caratterizzerà presumibilmente anche i prossimi vertici.

Sul piano sostanziale, appare ormai scontata la natura politica, oltre che economica dei vertici. Sebbene la denominazione di «vertice economico» continui a figurare nei documenti ufficiali, le discussioni politiche non presentano più il carattere saltuario e contingente dei primi anni, rivelandosi spesso (come a Williamsburg e a Londra) fonti di coesione maggiore che non i temi economici. Questa realtà sembra derivare soprattutto da due fattori. Il primo, come già detto, è la diversa formazione politica dei leaders attualmente al potere rispetto a quella degli «economisti» della precedente generazione. Il secondo è il ruolo nuovo assunto dal Giappone nel quadro della solidarietà occidentale. Si tratta di un risultato la cui rilevanza non può essere sottovalutata, in quanto corona uno sforzo almeno ventennale di europei e americani, diretto a far assumere al gigante economico responsabilità politiche internazionali che esso aveva sempre mostrato di non gradire. Il merito di ciò va attribuito in buona parte a Nakasone, che nonostante forti contrasti interni (55) ha fatto dell'uscita del Giappone dall'isolamento politico e strategico uno dei punti fermi del proprio programma (56).

(1) Riunioni come il vertice Nord-Sud di Cancun (ottobre 1981) rivestono un carattere del tutto atipico e saltuario.

(2) Ai partecipanti iniziali (Stati Uniti, Giappone, Repubblica Federale Tedesca, Francia, Regno Unito e Italia) si aggiunsero nel 1976 il Canada e nel 1977 la Comunità europea.

(3) Dal 6 ottobre al 22 dicembre 1973 il *posted price* venne elevato da 3,01 a 11,65 dollari al barile.

(4) H. Kissinger, *Years of Upheaval*, Little Brown, Boston, 1982, p. 934.

(5) La decisione fu in realtà adottata nell'ambito di due incontri informali del Gruppo dei Cinque e del Gruppo dei Dieci: il primo a bordo dello *yacht* del presidente americano, la sera precedente e il secondo a poche ore dalla riunione del Comitato interinale. Oltre ad abolire il prezzo ufficiale dell'oro, l'accordo stabilì che il deposito globale di oro presso il FMI e le banche centrali non potesse essere aumentato, che le parti non potessero modificare unilateralmente le intese raggiunte e che la Banca dei regolamenti internazionali fosse autorizzata a vigilare sul rispetto di tali intese.

(6) Così chiamato perchè uno dei primi incontri si svolse nella biblioteca della Casa Bianca. Sulle origini del *Library Group*, v. Putnam, cap. II in questo volume.

(7) I fondatori americani della Commissione Trilaterale pensavano infatti a riunioni regolari, strutturate e ampiamente pubblicizzate. In proposito, v. ad esempio Z. Brzezinski, «U.S. Foreign Policy: the Search for Focus», *Foreign Affairs*, luglio 1973 e H. Owen, «Summitry Revisited», *The Atlantic Monthly*, marzo 1973.

(8) Tra questi consiglieri, che avrebbero svolto un ruolo centrale nel procedimento dei vertici, vi era George Shultz, anch'egli a suo tempo membro del *Library Group* come segretario al tesoro di Nixon. Giscard scelse Raymond Barre, che divenne in seguito primo ministro.

(9) Quest'argomento venne ovviamente lasciato cadere l'anno successivo, senza che il problema della partecipazione della Comunità in quanto tale venisse risolto.

(10) Tale emendamento entrò in vigore solo nell'aprile 1978 dopo essere stato ratificato, come necessario, dal 60% dei paesi membri rappresentanti una maggioranza dell'80% dei voti.

(11) Su questo punto, Wilson rivendicò una presenza separata della Gran Bretagna rispetto al resto della Comunità, giustificandola con il fatto che essa stava per diventare una potenza petrolifera ed avrebbe avuto un ruolo particolare da svolgere su tutte le altre questioni dibattute. La polemica sulla partecipazione comunitaria alla Conferenza sulla cooperazione economica internazionale proseguì al Consiglio europeo di Roma (1-2 dicembre 1975) e si concluse con un compromesso che riservava alla Gran Bretagna il diritto di fare dichiarazioni a proprio nome, purchè concordate in precedenza con gli altri partners.

(12) Cfr. Banca dei regolamenti internazionali (BRI), *Relazione annuale*, Basilea, 1976.

(13) In particolare, il governo italiano aveva adottato nei primi cinque mesi del 1976 una serie di misure per arrestare la caduta della lira, che tra il 20 gennaio e i primi di maggio 1976 aveva subito una svalutazione rispetto al dollaro di circa il 25%. Il valore della sterlina era sceso per la prima volta sotto la quota dei due dollari. Sulle difficoltà del franco francese avevano forse influito anche i risultati del primo turno delle elezioni cantonali, che avevano visto una forte avanzata dei partiti di sinistra.

(14) Il 26 luglio 1976 la Commissione — che in precedenza era stata confortata da un parere della Corte di giustizia (n. 1/75 del 22 novembre 1975) — iniziò contro Germania, Francia, Italia e Gran Bretagna una procedura d'infrazione per violazione dell'art. 69 del Trattato Ce.

(15) Inoltre, la consuetudine di programmare il Consiglio europeo prima del vertice sarebbe stata interrotta a Versailles (1982), Williamsburg (1983) e Londra (1984).

(16) Il *National Energy Act*, presentato da Carter nell'aprile 1977, era stato accolto assai freddamente e sarebbe stato approvato dal Congresso, con sostanziali emendamenti, solo nell'ottobre 1978. Nell'ambito stesso dell'amministrazione, la decisione di aumentare il prezzo interno del petrolio aveva provocato più di un dissenso. In Germania, l'adozione di misure espansionistiche era avversata da alcuni settori governativi oltre che dalle banche.

(17) Nel 1979, la Germania sperimentò il primo deficit della bilancia dei conti correnti dal 1962 e il tasso d'inflazione superò il 5%.

(18) Alcune successive dichiarazioni di Horst Schulmann, principale consigliere economico di Schmidt e suo rappresentante personale dal vertice di Bonn in poi, sottolineano tuttavia l'importanza avuta dalla «teoria del convoglio» nel 1978 e suggeriscono una sua riedizione aggiornata come rimedio all'attuale crisi economica internazionale (cfr. *La Repubblica*, 8 febbraio 1983, p. 9).

(19) Rispettivamente nel luglio 1977 e nel gennaio 1978.

(20) Questa citazione dal comunicato finale del vertice, come le altre che appaiono in questo capitolo, sono tratte dai testi ufficiali apparsi di volta in volta sul *Department of State Bulletin* (Washington, D.C.):

(21) Fino al dicembre 1978 il prezzo del greggio aveva conosciuto un periodo di relativa stabilità, attestandosi sui 12,70 dollari al barile per l'*Arabian Light* decisi al vertice OPEC di Doha nel dicembre 1976. Dopo che il vertice di Abu Dhabi (dicembre 1978) aveva deciso un aumento del 10% nel corso del 1979, una successiva conferenza straordinaria dell'OPEC (Ginevra, marzo 1979) aveva però lasciato liberi i paesi produttori di praticare i sovrapprezzi che ciascuno fosse riuscito ad imporre. Nei mesi di aprile e maggio 1979 una serie di aumenti indiscriminati avevano quindi ampliato enormemente il ventaglio dei prezzi. Il nuovo vertice OPEC di Ginevra (27-28 giugno 1979) riuscì a contenere parzialmente queste differenze nella misura di 5,50 dollari; in compenso, il prezzo massimo dell'*Arabian Light* fu portato a 18 dollari al barile, con un aumento medio del 50% rispetto al dicembre 1978.

(22) Il dissenso vide come protagonisti principali la Francia, favorevole ad impegni specifici, e la Germania, che preferiva limitarsi ad un impegno globale della Comunità.

(23) L'accordo sulle quote nazionali fu raggiunto l'ultimo giorno dopo un negoziato frenetico fra i leaders dei maggiori paesi. Data la situazione di particolare dipendenza in cui si trovava, l'Italia beneficiò di una clausola *ad hoc* grazie alla quale l'impegno di mantenere le importazioni di petrolio al livello del 1978 venne accettato «nel contesto dell'impegno globale della Comunità europea»; ciò avrebbe consentito all'Italia di trarre vantaggio da un possibile eccesso nella riduzione delle importazioni di altri paesi europei e dall'eventuale estrazione di nuovo greggio dai giacimenti britannici del Mare del Nord.

(24) Ciò fu particolarmente importante per gli Stati Uniti in quanto abbassò artificialmente i suoi prezzi energetici al di sotto dei livelli mondiali.

(25) Questo gruppo ebbe però vita breve e non venne rinnovato l'anno successivo.

(26) I tentativi da parte di Giscard tuttavia non mancarono, come dimostra il progetto dell'autunno 1980 di convocare un nuovo vertice ristretto alla Martinica, rifiutato da Schmidt. Anche un successivo rapporto dei quattro isti-

tuti di studi internazionali di New York, Parigi, Bonn e Londra ha suggerito una soluzione analoga al problema della concertazione occidentale in materia di sicurezza (cfr. K. Kaiser, T. de Montbrial, W. Lord, D. Watt, *Western Security: What Has Changed? What Should Be Done?*, London, The Royal Institute of International Affairs, 1981).

(27) Dal luglio 1979 ai primi mesi del 1980 il prezzo del greggio aveva subito un nuovo aumento pari a circa il 45% (l'*Arabian Light* era passato da 18 a 28 dollari il barile).

(28) L'incontro si tenne effettivamente a Ginevra dal 24 al 29 novembre 1982, ma i risultati furono assai modesti.

(29) Si tratta di dollaro, yen, marco tedesco, sterlina inglese e franco francese.

(30) In seguito all'invasione delle isole, la Comunità europea, unitamente agli Stati Uniti, al Canada e all'Australia, aveva adottato due provvedimenti restrittivi nei confronti dell'Argentina: l'embargo sull'esportazione di armi e la sospensione delle importazioni nella Comunità di qualsiasi prodotto originario di quel paese. Tali sanzioni sarebbero state abrogate il 21 giugno, pochi giorni dopo la fine del conflitto.

(31) L'accordo riguarda il periodo compreso tra il 1° novembre 1982 e il 31 dicembre 1985 e prevede una riduzione del 9% della penetrazione dei prodotti siderurgici comunitari sul mercato americano, mediante una contrazione dal 6,4% al 5,75% della quota comunitaria relativa a dieci gruppi di prodotti.

(32) Secondo stime del FMI, la crescita prevista nel 1983 in termini di Prodotto interno lordo avrebbe dovuto essere del 2,8% in Giappone, del 2,4% negli Stati Uniti, dell'1,7% in Canada e dell'1,5% in Gran Bretagna, mentre Francia e Italia avrebbero dovuto attendere fino al 1984.

(33) In quell'occasione il prezzo dell'*Arabian Light* era stato portato da 34 a 29 dollari. Si trattò della prima riduzione del prezzo ufficiale del petrolio OPEC nei 23 anni di vita dell'organizzazione.

(34) Vedi i loro interventi apparsi su *The Economist* del 26 febbraio e del 21 maggio 1983.

(35) Sebbene nel dicembre 1982 il segretario al tesoro Regan avesse accennato ad una simile eventualità.

(36) Il 21 marzo 1983 il franco era stato svalutato per la terza volta e un rigido piano di austerità era stato di conseguenza predisposto dal ministro delle finanze Delors. Il 16 maggio, i ministri delle finanze della Ce avevano accolto la richiesta francese di un prestito comunitario pari a 30 miliardi di franchi che faceva seguito ad altri prestiti contratti nei mesi precedenti dal governo di Parigi sul mercato internazionale e con l'Arabia Saudita. Sebbene il tasso d'inflazione fosse sceso nettamente rispetto ad un anno prima, la Francia si trovava ancora molto distante dalla media degli altri paesi, con l'eccezione dell'Italia.

(37) In base a quanto affermato dal segretario al tesoro americano in una conferenza stampa a conclusione del vertice, si sarebbe trattato dei soli ministri finanziari appartenenti ai cinque paesi titolari dei diritti speciali di prelievo (SDR). Nell'allegato alla dichiarazione, venne inoltre confermata la procedura di controllo congiunta paesi SDR-Fondo monetario decisa l'anno prima a Versailles.

(38) Le obiezioni della Francia riguardavano l'opportunità stessa di emanare una dichiarazione sui problemi della sicurezza nel corso di un vertice formalmente dedicato all'economia. Mitterrand temeva in realtà di apparire associato

ad un impegno di solidarietà facilmente criticabile. Canada e Germania ottennero invece una versione del testo più flessibile rispetto a quella originaria (che faceva riferimento all'«opzione zero»), vincendo le resistenze americane e britanniche.

(39) Il contenuto del documento veniva comunque confermato dai ministri della difesa della Nato, riuniti a Bruxelles l'1-2 giugno, nonostante le riserve formali della Grecia, della Spagna e della Danimarca all'installazione degli euromissili.

(40) In un'intervista rilasciata alla televisione francese e riportata il 9 giugno 1983 dal quotidiano *Le Figaro*, Mitterrand affermava infatti: «Sono dubbioso circa l'utilità di questi vertici annuali, almeno nella loro forma attuale... e non voglio che la Francia vi partecipi ancora, a meno che non si cambi radicalmente metodo».

(41) Successive riunioni si tennero nel 1984 a Londra (febbraio), Leeds Castle (aprile) e Chevening (maggio).

(42) Oltre a Trudeau, anche i ministri degli esteri Genscher e Andreotti (quest'ultimo in qualità di presidente del consiglio) avevano preso parte al vertice di Downing Street. Le dimissioni di Trudeau non portarono fortuna al partito liberale, che era rimasto al potere quasi ininterrottamente per 21 anni. Il nuovo premier John Turner succedette a Trudeau il 30 giugno 1984, fu sconfitto clamorosamente alle elezioni del 5 settembre, e dovette lasciare il posto al leader conservatore Brian Mulroney.

(43) Il fatto che si trattasse del sesto presidente del consiglio a rappresentare l'Italia nella breve storia dei vertici fornì lo spunto al maggior quotidiano inglese per un'incisiva satira intitolata, sintomaticamente, «Un rifornimento infinito di primi ministri italiani» (v. *The Times*, 9 giugno 1984, p. 32).

(44) V. per tutti *Le Monde*, 3-4 giugno 1984, p. 5.

(45) Brasile, Colombia, Messico, Ecuador, Perù, Venezuela e Argentina.

(46) Il 17 maggio 1984, la Continental Illinois, nona *holding* bancaria degli Stati Uniti, annunciò di essere in cerca di un acquirente, dopo che la quotazione del titolo in borsa era stata sospesa e nonostante gli interventi delle autorità monetarie e delle principali banche americane per tamponare la crisi di liquidità.

(47) V. *Le Monde*, 3-4 giugno 1984, p. 1.

(48) Un intervento coordinato sul mercato dei cambi era stato tentato senza successo dalle banche centrali nell'agosto 1983, poche settimane dopo il vertice di Williamsburg, in seguito ad un'ulteriore impennata del dollaro.

(49) V. l'intervista a Nakasone in *Le Monde*, 7 giugno 1984, p. 2. L'ottimo stato dei rapporti economici tra Stati Uniti e Giappone venne confermato pochi giorni prima del vertice di Londra (29 maggio 1984) dall'accordo sulla internazionalizzazione dello *yen* e sulla liberalizzazione dei mercati nipponici dei capitali, che faceva di Tokyo la seconda piazza finanziaria mondiale dopo New York.

(50) Per più di un mese, a cavallo tra il dicembre 1983 e il gennaio 1984, nessuna sede negoziale unì l'Est all'Ovest. Il 17 gennaio venne inaugurata la Conferenza di Stoccolma. Il 16 marzo furono ripresi a Vienna i negoziati MBFR.

(51) In esso il presidente americano si era detto disposto a riprendere immediatamente i negoziati START e INF, nonché «a fermare, e anche a revocare, l'installazione dei missili a medio raggio in Europa in base ad un accordo

equo e verificabile» con Mosca (v. *Department of State Bulletin*, agosto 1984, p. 17).

(52) Persino i francesi si dimostrarono concilianti su questo punto. Secondo il ministro delle finanze Jacques Delors, «i paesi europei avrebbero preferito una traduzione più completa degli orientamenti in materia di tassi d'interesse. (...) Ma era difficile adottare un testo che avrebbe potuto imbarazzare un governo in campagna elettorale» (v. *Le Monde*, 12 giugno 1984, p. 3).

(53) I disaccordi tra una parte dell'amministrazione Reagan e la Federal Reserve Bank erano sfociati il 9 maggio 1984 nelle dimissioni del capo dei consiglieri economici del presidente, Martin Feldstein, da sempre vicino alle posizioni della FED.

(54) V. l'intervista a Reagan in *Le Monde*, 3-4 giugno 1984, p. 5 e le affermazioni di Allen Wallis, rappresentante personale del presidente per gli ultimi due vertici, in *Department of State Bulletin*, luglio 1984, p. 54.

(55) Nelle elezioni del dicembre 1983, il partito liberal-democratico aveva subito una secca sconfitta, pur conservando di stretta misura la maggioranza dei seggi alla Dieta. Tale sconfitta, oltre che al «caso Tanaka», era stata attribuita da molti osservatori alla nuova linea di politica estera adottata da Nakasone, espressa tra l'altro nella «dichiarazione comune» di Williamsburg.

(56) V. in proposito l'intervista a Nakasone in *Le Monde*, 7 giugno 1984, p. 1-2 e, più ancora, il discorso pronunciato dallo stesso premier all'IJSS l'11 giugno 1984 e pubblicato in *Survival*, settembre-ottobre 1984, pp. 194-199.

## I VERTICI ECONOMICI OCCIDENTALI: INTERPRETAZIONE POLITICA

«Niente potrebbe essere più fatale dell'abitudine (la già fatale e perniciosa abitudine) del contatto personale tra gli statisti del mondo». Questa classica critica degli incontri al vertice del diplomatico Britannico Sir Harold Nicolson fu opportunamente richiamata da David Watt alla vigilia della riunione del 1977 in Downing Street dei leaders delle sette principali democrazie industriali (1). A un primo sguardo, potrebbe sembrare che la documentazione lasciata dagli otto vertici successivi (Londra, Bonn, Tokyo, Versailles, Williamsburg e di nuovo Londra), così come dai due precedenti (Rambouillet e Portorico), avvalorino questo giudizio negativo. Economicamente, in questo periodo l'«indice di malessere» dell'inflazione e della disoccupazione è salito nella maggioranza dei paesi partecipanti ai vertici e il clima internazionale tra Europei e Americani e tra entrambi e i Giapponesi si è raffreddato. In realtà, nessuna stima degli effetti dei vertici può risultare pienamente convincente, dovendo essa essere basata su confronti ipotetici chi può sapere come sarebbero andate le cose senza i vertici? Tuttavia il risultato pubblico sembra fare ben poco per dissipare l'opinione degli scettici secondo cui i vertici creano problemi anziché risolverli. Che cosa dunque spiega questa moda degli incontri regolari tra capi di governo?

Una risposta importante fu fornita dallo stesso Watt: «Nicolson, scrivendo negli anni venti, non tenne in considerazione quello che è diventato un fattore sempre più critico nella con-

dotta delle relazioni estere, vale a dire l'esistenza in tutti i paesi occidentali di una potente opinione pubblica abbastanza sofisticata da percepire una connessione tra gli avvenimenti internazionali e il proprio benessere» (2). Avrebbe potuto aggiungere che tendenze ben consolidate nell'interdipendenza economica internazionale hanno reso questa connessione tra questioni internazionali e prosperità interna tanto salda che i governi dovrebbero preoccuparsi di questo legame anche se esso non apparisse evidente ai loro elettori. Come Richard N. Cooper evidenziò un decennio fa, «l'accresciuta interdipendenza economica, attraverso il collegamento dei mercati nazionali, erode l'efficacia delle politiche (economiche nazionali) e pertanto minaccia l'autonomia nazionale nel definire e nel perseguire gli obiettivi economici... La crescente interdipendenza dell'economia mondiale crea pressioni verso politiche comuni, e quindi verso procedure attraverso cui i paesi discutono e coordinano azioni che fino a quel momento si riteneva fossero esclusivamente di pertinenza interna» (3).

Per un capo di governo il cui destino politico dipendeva dal benessere economico del suo elettorato, l'economia internazionale intorno alla metà degli anni settanta non poteva più essere considerata «low politics», lasciata ad esangui diplomatici, ad astuti banchieri centrali, a lontane organizzazioni internazionali o ai casi del mercato.

Questa risonanza politica interna dell'economia internazionale basterebbe probabilmente a spiegare l'emergere dei vertici contemporanei; ma all'inizio degli anni '70 un altro fattore divenne rilevante: il declino dell'egemonia americana, che aveva sostenuto il regime economico internazionale del dopoguerra, uno sviluppo simboleggiato dal collasso dell'ordine monetario di Bretton Woods, seguito quasi immediatamente dalla prima crisi petrolifera e dalla peggiore caduta dell'attività economica a partire dagli anni '30.

Il vascello comune delle economie occidentali era improvvisamente entrato in mari tempestosi, il comandante era scomparso e l'equipaggio si agitava confuso e diffidente intorno al timone. Il luogo della stabilità egemonica che il predominio americano aveva assicurato per un quarto di secolo, si sarebbe dovuto allestire con mezzi di fortuna una nuova leadership collettiva per l'economia mondiale (4). Per una generazione di leaders che si erano resi maggiorenni durante la Grande Depressio-

ne, i rischi di un ritorno ad un nazionalismo economico allettante ma in definitiva catastrofico erano consistenti. Come vedremo fra poco, era naturale che i particolari uomini al potere nei paesi chiave alla metà degli anni '70 si rivolgessero ai vertici come un mezzo per riaffermare la leadership collettiva, ma, date le poste politiche, era probabilmente inevitabile che i massimi dirigenti stessi affrontassero il compito di ristabilire un nuovo equilibrio economico mondiale.

In questo capitolo avvanzerò un'interpretazione politica del sistema dei vertici economici occidentali, tentando di comprendere i molteplici moventi dei partecipanti e come essi siano orientati nel contesto dei vertici. A questo scopo proporrò prima alcune note per una teoria politica della cooperazione economica internazionale, ricorrendo alla teoria dei giochi e del negoziato (5). In secondo luogo, descriverò l'effettivo processo dei negoziati che sta dietro i vertici economici occidentali degli ultimi dieci anni, comprese una o due parole sugli immediati antecedenti storici di questi vertici ed una discussione dei preparativi intrapresi da ciascun partecipante. Infine, proporrò qualche ipotesi sulle effettive conseguenze di questo sistema dei vertici. Durante tutta la trattazione mi occuperò dell'intero svolgimento del vertice, compresi i preparativi su vasta scala e gli incontri ulteriori che spesso occupano gran parte dell'anno; ovviamente l'incontro tra i capi di governo stessi è il punto culminante del processo, ma non è affatto l'unico elemento di interesse.

La descrizione e l'analisi che seguono derivano da colloqui confidenziali con approssimativamente 150 partecipanti e osservatori ravvicinati dei vertici a Washington, Londra, Bonn, Ottawa, Tokyo, Parigi, Roma e Bruxelles. Fra questi colloqui sono compresi incontri con una dozzina di capi di governo e di membri di gabinetto passati e presenti, più di due dozzine di «rappresentanti personali», quegli indispensabili «sherpa», nel gergo del vertice, i quali dirigono la preparazione del vertice internazionale per conto dei capi di governo, mezza dozzina di governatori e vice governatori di banche centrali e una quantità di diplomatici superiori, dipendenti pubblici, consiglieri politici, parlamentari, uomini d'affari, giornalisti, sindacalisti e funzionari di organizzazioni internazionali. Data la delicatezza degli avvenimenti e dell'argomento che stavo studiando, era necessario assicurare l'anonimato a tutti i miei interlocutori. Di conse-

guenza i miei resoconti mancheranno del gusto e del rigore della citazione integrale. Tuttavia, ho usato abbondantemente la triangolazione per assicurarmi dell'accuratezza delle notizie che ho ricevuto.

### **Un approccio politico alla cooperazione economica internazionale**

Quasi due decenni fa Richard E. Walton e Robert B. McKersie proposero una «teoria comportamentale» dei negoziati sociali che è sorprendentemente applicabile alla cooperazione economica internazionale (6). Essi tentarono di comprendere la gamma di comportamenti esibiti quando due parti iniziano un negoziato diretto a raggiungere un accordo su attività comuni; essi si occuparono specificamente del caso di negoziati tra lavoratori e imprenditori.

Il loro approccio teorico presume, in primo luogo, che il programma dei negoziati contenga un misto di elementi di conflitto e di collaborazione, cosicchè le parti debbono contemporaneamente difendere il proprio interesse ed impegnarsi in azioni comuni. In secondo luogo, poichè il rapporto tra le parti continua nel tempo, coinvolgendo ben più dei singoli fatti oggetto del negoziato in qualunque momento, i negoziatori si preoccupano sia del tono generale delle loro relazioni che del risultato immediato. In terzo luogo, i negoziati «riguardano complesse unità sociali i cui membri costitutivi sono molto interessati a quanto avviene al tavolo della contrattazione ed hanno una certa influenza sui negoziatori» (7). In queste circostanze, suggeriscono Walton e McKersie, i negoziati tra le parti si possono scomporre analiticamente in quattro sotto-sistemi.

#### *Negoziato distributivo*

Queste operazioni riguardano le strategie e le tattiche di ciascuna parte per il raggiungimento dei suoi obiettivi quando questi sono radicalmente in conflitto con gli obiettivi dell'altra. La contrattazione distributiva nasce nei giochi «a somma fissa», vale a dire quando il vantaggio di una parte implica di per sé stesso un costo per l'altra. Al di sotto di un certo punto ciascuna parte può semplicemente preferire la rottura del negoziato,

ma normalmente esiste qualche area di coincidenza tra i risultati minimi accettabili da entrambe le parti, e la questione è chi farà propri questi «vantaggi concordati». Una vasta gamma di tattiche per il negoziato distributivo è stata resa familiare dalla teoria del gioco e dall'esperienza quotidiana, dal dissimulare le proprie risorse («bluffare») al tentare di modificare la percezione dell'avversario sui suoi interessi («arguire»). La contrattazione salariale è l'esempio classico di negoziato distributivo nelle relazioni tra lavoratori e imprenditori. Presumendo che i paesi partecipanti ai vertici abbiano concordato di limitare ad una certa quantità fissa il loro consumo complessivo di petrolio — il che fu approssimativamente quanto accadde a Tokyo nel 1979 — il loro mercanteggiare sulle quote nazionali implica un negoziato distributivo.

### *Negoziato integrativo*

In alcune circostanze il raggiungimento degli obiettivi di una parte non richiede necessariamente un sacrificio da parte dell'altra, in quanto i loro obiettivi non sono fondamentalmente in conflitto e possono pertanto essere «integrati». In questi giochi «a somma variabile» si può dire che i negoziatori sono impegnati in un negoziato integrativo o soluzione congiunta dei problemi, nel tentativo di ottenere il massimo vantaggio comune. Jean Monnet aveva in mente esattamente questo tipo di operazione quando parlò dell'allineare tutti i negoziatori da una parte del tavolo e i loro problemi dall'altra. Un esempio tipico nelle relazioni tra lavoratori e imprenditori riguarda la ricerca di cambiamenti nelle condizioni di lavoro che possono aumentare la produttività, riducendo al tempo stesso il disagio del lavoratore. Gli esempi tratti dai recenti vertici occidentali potrebbero includere la discussione sui dirottamenti aerei del 1978 e la discussione sul futuro della tecnologia del 1982. Laddove il tipico risultato del negoziato distributivo è un «compromesso», il risultato tipico del negoziato integrativo è una «soluzione».

Virtualmente qualunque punto concreto dell'ordine del giorno può dare origine sia al negoziato distributivo che a quello integrativo. Le dure battaglie del negoziato distributivo inducono i negoziatori a ricercare il modo di aumentare la torta disponibile, e normalmente sembrerà probabile, quantunque non certo, che essi possano trovare il modo di farlo, se sono abba-

stanza abili (se gli Stati Uniti espandessero la produzione di carbone, questo potrebbe significare più energia a disposizione?). D'altra parte, una volta che i vantaggi aggiuntivi sono in vista, rinasce la questione della distribuzione di quei vantaggi (nuove tecnologie, sviluppate in collaborazione, potrebbero aumentare la produttività dell'Occidente, ma dove sarebbero localizzate le nuove industrie?). Virtualmente tutte le interazioni sociali comportano una mistura di moventi: ci sono elementi distributivi perfino nel matrimonio ed elementi integrativi perfino nella guerra. Il dilemma fondamentale dei giochi in cui il misto di conflitto e collaborazione è più equilibrato — come le relazioni tra lavoratori e imprenditori e l'economia politica internazionale — è che le strategie che sono appropriate per il negoziato distributivo (come il celare le proprie reali priorità, la fermezza nel dichiarare le proprie proposte, lo stabilire scadenze temporali) sono direttamente contrarie ai requisiti del negoziato integrativo (come la franchezza, l'apertura mentale e dimensioni temporali più estese). I negoziatori che si concentrano sul negoziato distributivo possono perdere occasioni di vantaggi comuni, ma un negoziatore che adotta un approccio esclusivamente integrativo può benissimo ritrovarsi malamente sfruttato da un avversario dalla mentalità più distributiva, almeno nel breve periodo.

### *Negoziato comportamentale*

In una relazione sociale continuativa e articolata in molte sfaccettature, è inevitabile e del tutto logico che i negoziatori si preoccupino non semplicemente dell'immediato contenuto della contrattazione, ma del rapporto complessivo di fiducia o di ostilità, di collaborazione o di competitività tra le parti. Questa più ampia questione del tono generale ha implicazioni pratiche sia per la realizzazione degli accordi, una volta conclusi, che per i futuri programmi e risultati della contrattazione. Nel contesto lavoratori-imprenditori, per esempio, le strategie possono essere influenzate dal desiderio di mantenere l'amicizia o la reciproca fiducia — del tutto al di fuori del contenuto di contratto specifico. Nella politica economica internazionale, molti membri dei vertici parlano dell'importanza di mantenere «la solidarietà occidentale» o di stabilire un rapporto personale, «per poter più facilmente sollevare il telefono».

## *Negoziato intraorganizzativo*

Il presupposto semplicistico di gran parte della teoria dei giochi e dei negoziati è quello di un «attore singolo», ma sia gli operatori nei negoziati di tipo sindacale che i negoziatori internazionali sanno che questo presupposto è falso. In primo luogo, lo stesso negoziatore è spesso preso in mezzo tra le realtà del negoziato e le aspettative più alte dei suoi dirigenti, e deve preoccuparsi di ottenere la «ratificazione» di ogni accordo che venga concluso. Secondariamente, i suoi stessi dirigenti potrebbero non essere dello stesso avviso riguardo ai loro obiettivi; per esempio i lavoratori più anziani si interessano di più ai diritti pensionistici, mentre quelli più giovani si preoccupano del salario netto. Uno degli aspetti più nuovi ed illuminanti dell'approccio al negoziato secondo Walton e McKersie è la loro analisi delle strategie possibili per i negoziatori per raggiungere il consenso interno e del gioco incrociato tra strategie integrative e distributive «sopra il tavolo» e strategie intraorganizzative «dietro la sedia». Naturalmente, è una tendenza comune l'emergere di una tacita o anche esplicita collaborazione tra i negoziatori nel trattare i propri rispettivi problemi intraorganizzativi.

Per svariate ragioni, il negoziato intraorganizzativo è un elemento anche maggiormente rilevante e difficile da trattare in un negoziato internazionale a carattere politico-economico che nelle relazioni tra lavoratori e datori di lavoro. In primo luogo, i costi di un fallimento nel raggiungere accordi a livello internazionale risultano con ogni probabilità più oscuri alla maggioranza dei cittadini di quanto i costi del rifiuto di un contratto risultino alla maggioranza dei lavoratori, per cui la «soglia dello sciopero» è probabilmente più bassa nel caso dell'economia politica internazionale. In secondo luogo, fattore anche più importante, in ogni società moderna la diversità degli interessi che sono influenzati dalle tendenze economiche internazionali è immensamente più grande della diversità d'interessi all'interno di un singolo sindacato o azienda.

Effettivamente, la politica della coordinazione economica internazionale può essere utilmente concepita come un gioco a due livelli. Al livello nazionale, i gruppi interni tentano di massimizzare i loro interessi, premendo sul governo affinché adotti politiche favorevoli, e i politici cercano potere costruendo coalizioni tra quei gruppi. Al livello internazionale, i governi nazio-

nali tentano di massimizzare la propria libertà di soddisfare le pressioni interne, minimizzando le conseguenze sfavorevoli dello sviluppo estero. (I governi possono anche perseguire certi interessi «di stato», come il prestigio o la sicurezza, che sono solo indirettamente connessi a pressioni da parte del loro elettorato interno).

Questi due giochi vengono giocati simultaneamente, cosicchè le politiche nazionali sono in certo senso la risultante del parallelogramma di forze sia interne che internazionali. Nessuno dei due giochi può essere ignorato dagli uomini politici, fintantochè i loro paesi rimangono democrazie interdipendenti, ma sovrane. Un leader politico nazionale appare ad entrambi i tavoli di gioco. Dall'altra parte del tavolo internazionale siedono le sue controparti straniere, e ai suoi fianchi siedono diplomatici ed altri consiglieri internazionali. Intorno al suo tavolo nazionale dietro di lui siedono elementi del partito e del parlamento, portavoce dei grandi ministeri nazionali, rappresentanti di importanti gruppi di interesse nazionali, e i consiglieri politici del leader stesso. I gruppi di interesse nazionali possono essere «giocatori» non a causa della loro influenza diretta, ma a causa delle loro reazioni anticipate a possibili mosse, quali vengono interpretate dai loro patrons burocratici o dai consiglieri politici del leader. L'assenza di una esplicita partecipazione del partito o del gruppo di interesse al coordinamento economico internazionale non prova assolutamente che gli interessi e le preferenze di quei gruppi siano irrilevanti per questo processo.

La particolare complessità di questo gioco a due livelli risiede nel fatto che mosse che sono razionali per un giocatore ad un tavolo (come l'aumento dei prezzi dell'energia o la limitazione delle importazioni di automobili) possono risultare del tutto irrazionali per quello stesso giocatore all'altro tavolo. Ciò nonostante, esistono forti incentivi alla coerenza tra i due giochi. I giocatori (e gli osservatori) tollereranno qualche differenza di forma tra i due giochi — il che spiega perchè ciascun membro del vertice fa la propria conferenza stampa dopo il vertice — ma alla fine, i prezzi dell'energia salgono oppure no, e le importazioni di automobili calano oppure no. Inoltre, l'aspetto formale inteso per un gruppo di giocatori può sconvolgere accordi presi all'altro tavolo; come vedremo, questo è essenzialmente quanto accadde nel seguito del vertice di Versailles, che fece naufragare l'accordo basilare sul commercio Est-Ovest.

È naturale pensare che in questo processo i conflitti contrappongano interessi nazionali contro pressioni internazionali; la maggior parte degli americani (e la maggior parte dei giapponesi) vogliono che la loro quota nazionale per le importazioni del petrolio sia la più alta possibile, e sia i lavoratori dell'acciaio che i centri direttivi dell'acciaio di Pittsburg (o di Lille) premono affinché il loro governo difenda gli interessi «americani» (o «francesi») contro la concorrenza straniera. D'altra parte, l'interdipendenza economica e la diversità nazionale possono talvolta produrre all'interno di ciascun paese potenti interessi che puntano nella stessa direzione di certe pressioni internazionali. I sindacati tedeschi potrebbero accogliere favorevolmente pressioni straniere sul governo federale a condurre una politica fiscale più espansiva, e i banchieri italiani potrebbero accogliere favorevolmente richieste internazionali di una politica monetaria italiana più austera.

Pertanto, almeno in linea di principio, si potrebbero scoprire alleanze transnazionali, tacite o esplicite, in cui gli interessi nazionali premono sui loro rispettivi governi affinché adottino politiche di reciproco sostegno, esempio, questo, di trattativa che è di fatto sconosciuto nei negoziati tra lavoratori e imprenditori e che pertanto non viene discusso da Walton e McKersie.

Le difficoltà politiche per i giocatori in questi giochi a due livelli sono straordinarie, senza contare la complessità economica dal punto di vista tecnico. Qualsiasi giocatore importante al tavolo internazionale, il quale non sia soddisfatto del risultato, può mettere sottosopra il tavolo da gioco e, per contro, qualsiasi leader nazionale che non riesce a soddisfare un numero adeguato dei suoi compagni di gioco al tavolo nazionale rischia di essere sfrattato dal suo posto. Inoltre, ogni leader nazionale ha già fatto un sostanziale investimento nel costruire una particolare coalizione al proprio tavolo, e sarà restio a costruire una coalizione diversa al solo scopo di sostenere un «policy mix» alternativo che potrebbe essere più accettabile a livello internazionale. Le avversità economiche complicano ulteriormente la partita, rendendola praticamente nulla e limitando la politica dei «vantaggi da scambio» che potrebbe consentire compensi collaterali ai partecipanti scontenti. Anche nella teoria non esiste garanzia che ci sia una qualunque soluzione che soddisfi contemporaneamente le necessità dei principali giocatori, e se

una simile soluzione esiste in linea di principio, le incertezze della politica pratica — la equivalente della «nebbia in battaglia» di cui parla Clausewitz — possono impedire ai giocatori di raggiungerla.

Qualsiasi aspetto del negoziato internazionale potrebbe di fatto essere analizzato nei termini di questi quattro processi: negoziato distributivo, negoziato integrativo, negoziato comportamentale e negoziato intraorganizzativo. Walton e McKersie, per esempio, offrono un'analisi illustrativa della crisi dei missili cubani in questi termini. Ma è probabile che i vertici occidentali differiscano in svariati modi dai negoziati legati alla normale politica di potere internazionale. In primo luogo, i temi affrontati nei vertici economici saranno di natura più probabilmente a somma variabile, coinvolgendo maggiormente interessi condivisi, cosicchè il negoziato integrativo dovrebbe essere relativamente prevalente nel vertice, per quanto non ci si debba aspettare che il negoziato distributivo ne sia assente. (D'altra parte, come discuteremo più avanti, la natura episodica e non tecnica delle discussioni del vertice indica che molte delle precondizioni per un effettivo negoziato integrativo risultano assenti dal vertice a paragone con l'Ocse, lo Sme o altre organizzazioni internazionali). In secondo luogo, poichè i partecipanti al vertice sono alleati di lunga data, con molti interessi in comune non esplicitamente menzionati nell'ordine del giorno in sè stesso (come la sicurezza nazionale, per esempio), ci aspetteremmo che il negoziato comportamentale, cioè il mantenimento a lungo termine della fiducia reciproca, fosse più importante, diciamo, che nei negoziati SALT. In terzo luogo, poichè i vertici riguardano temi che hanno un significato rilevante per la politica interna, dal prezzo del petrolio al tasso di disoccupazione, e poichè i negoziatori principali sono essi stessi innanzi tutto uomini politici nazionali, ci aspetteremmo che il negoziato intraorganizzativo e i giochi su più livelli fossero relativamente più importanti.

Analizzando i vertici dal punto di vista della economia politica internazionale, dobbiamo tenere in mente che i vertici stessi sono semplicemente un momento in un flusso continuo di discussione nazionale e internazionale e di trattativa su questi temi. Come mi insegnò un collaboratore diplomatico di un primo ministro europeo: «Non si possono comprendere i vertici senza considerare tutti gli altri incontri internazionali in corso. Quando decidiamo di influenzare un altro governo — e suppon-

go che sia lo stesso per chiunque tenti di influenzare noi — diciamo: cominceremo agli incontri ministeriali Ocse di maggio, insisteremo al vertice, e poi torneremo alla carica al Fmi in settembre». Analogamente, praticamente tutti i punti in discussione al vertice — dai tassi d'interesse alle relazioni Est-Ovest e dai rifornimenti di petrolio all'aiuto allo sviluppo — sono i protagonisti di un continuo dibattito nell'ambito nazionale. Le consultazioni con uomini d'affari, banchieri, sindacati ed altri gruppi di interesse sono raramente, se mai lo sono, una parte importante nella preparazione nazionale per il vertice, poichè, come mi è stato ripetutamente detto, «sappiamo già cosa pensano di questi argomenti; ne parliamo in continuazione comunque». Gli stratagemmi e le manovre, le convergenze e le divergenze, le decisioni e le non-decisioni, che sono visibili durante il vero e proprio svolgimento del vertice non possono essere interpretate al di fuori di questo contesto più ampio.

D'altra parte, proprio come una camera a nebbia riempita di vapore acqueo saturato permette agli studenti di fisica di individuare particelle cariche il cui passaggio intorno a noi passa normalmente inosservato, così il processo del vertice condensa aspetti dell'economia politica internazionale che altrimenti possano facilmente sfuggirci.

Devo citare un ultimo significativo equivoco sui vertici. La stampa diffusa, incoraggiata da portavoce governativi eccessivamente entusiasti, ha talvolta presentato il vertice come una sorta di grandiosa assise del mondo occidentale, un foro soprannazionale in cui le decisioni sui grandi problemi che sono di fronte alle democrazie industriali vengono prese collettivamente dai leaders mondiali. Questa immagine evoca una unità di intenti e una risolutezza di azione collettiva che è inadeguata a questo o a qualunque altro foro internazionale. «Non ci si possono aspettare decisioni spettacolari da un incontro simile», disse uno degli sherpa originali, «è ingenuo credere che ciò sia possibile». Uno dei più eminenti partecipanti ai vertici aggiunse francamente: «Non si va al vertice con l'idea di "fare politica", o solitamente di raggiungere nessuna grande conclusione sui problemi economici mondiali. Ogni nazione ci va, innanzi tutto, per spiegare i propri problemi e in secondo luogo per vedere fino a che punto può ottenere l'aiuto di altri per i suoi problemi. Dubito che molti di noi vadano là dicendo, "ecco il problema centrale della strategia economica mondiale. Quali misure do-

vremmo prendere noi tutti per migliorarlo?» Noi siamo tutti convinti del valore di un sistema commerciale internazionale, per cui c'è qualche tentativo di far propria la prospettiva mondiale, ma sostanzialmente ci preoccupiamo di più dei nostri problemi nazionali».

D'altra parte, i vertici al massimo della loro efficacia hanno rappresentato precisamente il riconoscimento da parte dei capi di Stato e di governo che essi non possono risolvere i propri problemi senza occuparsi dei problemi mondiali — in breve, il riconoscimento del fatto che essi debbono giocare ad entrambi i tavoli di gioco, a meno che non desiderino rifugiarsi nell'autarchia economica.

Negli anni '80 la crescente integrazione economica mondiale ha creato un dilemma più acuto che mai per i leaders politici democratici, i quali devono rispondere a un elettorato nazionale o locale più ristretto. Il destino di un membro del congresso della città dell'acciaio di Youngstown, Ohio, dipende dalle decisioni prese a Bruxelles o a Tokyo. Il «projet» di un presidente francese socialista è vincolato dalle decisioni delle autorità monetarie americane. Il compromesso per la stabilità dei prezzi ad Amburgo può significare disoccupazione ad Harlem. In questi difficili frangenti i politici devono scegliere un misto di due grandi strategie, una nazionale, una internazionale. Possono tentare di riguadagnare il controllo sul proprio destino erigendo nuovamente barriere protezionistiche per il commercio e la finanza internazionali, mettendo a repentaglio i benefici più ampi che derivano dai mercati integrati. Oppure possono invece cercare di collaborare con le loro controparti all'estero in uno sforzo per controllare politicamente la reciproca interferenza, che è il prezzo dell'interdipendenza. (8)

Dunque, l'interdipendenza economica non è un fatto inalterabile della vita, immune della politica. In realtà, una precondizione per il mantenimento di una economia mondiale relativamente aperta è un certo grado di coordinamento internazionale di politiche una volta considerate puramente nazionali. «Coordinamento internazionale delle politiche» suona tecnicamente chiaro e politicamente asettico. Ma suggerire, come fanno alcuni analisti, che perchè i governi coordinino le loro politiche a livello internazionale è necessaria solo la «volontà politica», è sconcertante quanto il suggerimento di Molière secondo cui tutto ciò che ci vuole per curare l'insonnia è una pozione sonnife-

ra. La vera questione è questa: in quali circostanze e attraverso quali meccanismi è probabile che emerga il requisito della «volontà politica»? Un'interpretazione che parta dagli obiettivi molteplici e orientati prevalentemente sul piano nazionale dei partecipanti condurrà molto probabilmente ad un migliore comprensione della pratica e dei limiti dei vertici e di altre forme di cooperazione economica internazionale.

### *La preistoria dei vertici occidentali*

Quando Valéry Giscard d'Estaing, al pranzo dell'Ambasciata Britannica ad Helsinki nel luglio del 1975, prospettò per la prima volta ad Helmut Schmidt, Harold Wilson, Gerald Ford e ai loro ministri degli esteri l'idea di un incontro al vertice l'autunno successivo (che doveva includere anche il primo ministro Giapponese Takeo Miki), incontro nel quale sarebbero state discusse le questioni monetarie ed altre questioni economiche, non aveva in mente l'istituzionalizzazione di vertici annuali. Piuttosto egli stava riprendendo una pratica poco conosciuta di incontri confidenziali tra ministri delle finanze che si era diffusa all'indomani del collasso del sistema monetario di Bretton Woods. Una o due parole su questa serie di incontri aiuterà a chiarire la genesi dei vertici occidentali.

Durante la crisi monetaria del febbraio-marzo 1973, che ha portato all'adozione finale di un regime generalizzato di tassi di cambio flessibili, i ministri delle finanze degli Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Germania avviarono quella che doveva diventare una serie di incontri informali, inizialmente segreti, generalmente in margine ad incontri di gruppi internazionali più ampi, come il Gruppo dei 10 e il Comitato dei 20. Accompagnati solo da un collaboratore di alto livello ciascuno (e talvolta dai governatori delle loro rispettive banche centrali), i ministri insistevano su un minimo di protocollo e su un massimo di discrezione, in parte a causa del sempre presente pericolo di proteste da parte dei paesi esclusi e in parte a causa della loro sensazione che in un mondo turbolento e minaccioso essi dovevano serrare i ranghi come leaders politici, sfuggendo ai cavilli tecnici dei burocrati.

Soprannominato «il Gruppo della Biblioteca» dal luogo di uno dei loro primi incontri nella biblioteca della Casa Bianca, il

gruppo diede inizialmente priorità alla soluzione delle questioni monetarie internazionali addentrandosi nelle acque inesplorate dei tassi di cambio fluttuanti. Anche nelle loro prime sedute, comunque, le loro discussioni spaziavano su tutto lo spettro dell'economia politica internazionale e nazionale, compresa la politica macroeconomica e (con una certa preveggenza) i prezzi internazionali del petrolio. In questi incontri rilassati, liberi dalle normali costrizioni dei negoziati internazionali e dalle rivalità interne, si sviluppò un clima di cameratismo personale e di reciproca fiducia, insieme a una notevole franchezza nell'esprimere le delusioni rispetto agli avversari politici e burocratici di casa. Per la maggior parte dei partecipanti fu una esperienza unica nelle loro vite di uomini pubblici. «Diventammo amici per sempre», ricorda uno di loro. Nel corso dell'anno successivo o poco più il gruppo si ampliò leggermente, poichè prima i Giapponesi e poi gli Italiani non poterono più essere esclusi. Tuttavia, quasi un decennio più tardi, i partecipanti a questi incontri ricordavano ancora con nostalgia la loro sensazione di esclusività, di solidarietà e di potenza comune, mentre erano seduti in segreto al quadro di controllo dell'economia mondiale.

Dal punto di vista individuale, le figure principali di questo gruppo erano leaders eccezionali, e non fu certo sorprendente che nel 1974 due dei partecipanti, Helmut Schmidt e Valéry Giscard d'Estaing, fossero innalzati ai ruoli rispettivamente di Cancelliere e di Presidente. Nè fu sorprendente che essi desiderassero introdurre nelle loro nuove responsabilità l'idea di conversazioni confidenziali e informali tra i principali leaders politici dell'Occidente. Dunque, Schmidt sostenne alacramente l'iniziativa presa da Giscard al pranzo di Helsinki. Egli insistè affinché nella preparazione del vertice proposto, così come nei primi incontri del Gruppo della Biblioteca, la burocrazia fosse esclusa. Fu deciso che ogni capo di governo nominasse un rappresentante personale per preparare il programma. «Altrimenti diventerà un negoziato con trattative e via di seguito», si racconta che abbia detto Schmidt. «Noi vogliamo incontri molto riservati ed informali di coloro che veramente contano nel mondo».

Le scelte iniziali dei rappresentanti personali che dovevano preparare il vertice di Rambouillet rivelano fino a che grado si sperava di conservare la sensazione iniziale di una chiacchierata amichevole tra amici davanti al caminetto, staccata dall'apparato ufficiale di governo. Schmidt scelse Wilfred Guth, un emi-

nente banchiere tedesco che Schmidt ammirava personalmente; il prescelto da Giscard fu Raymond Barre, ex membro della Commissione Europea, ma nel 1975 professore di economia senza incarico ufficiale; e Ford, a quel che si dice dietro suggerimento di Schmidt, scelse George Shultz, socio fondatore del Gruppo della Biblioteca quando era Segretario al Tesoro, ma a quel tempo tornato a vita privata. A quanto parve dopo alcune riflessioni sull'opportunità di nominare suo rappresentante un funzionario senza incarichi ufficiali, Wilson decise infine per Sir John Hunt, il quale come Segretario di Gabinetto era vicino al Primo Ministro e in qualche modo al di sopra della mischia ministeriale. Il Primo Ministro giapponese fu rappresentato dall'ex Ambasciatore Nobuhiko Ushiba, cui si unì più tardi Rinaldo Ossola, Direttore Generale della Banca d'Italia, in rappresentanza del Presidente del Consiglio italiano, anche se non sembra che questi ultimi abbiano giocato un ruolo significativo nelle discussioni preparatorie (9).

L'immagine dei vertici occidentali come un'amichevole chiacchierata davanti al caminetto, «preparata» nel modo più informale possibile, è quindi storicamente riconducibile alle occasionali riunioni segrete del Gruppo della Biblioteca. Questa interpretazione dei vertici continuò ad essere adottata con particolare forza da Schmidt e da Giscard, la cui amicizia era germogliata nel Gruppo della Biblioteca ed era fiorita quando essi furono innalzati ai loro nuovi incarichi. Questa immagine si adatta alle loro personalità e alle loro prospettive sull'economia e sulle questioni internazionali: entrambi erano sommamente fiduciosi della loro competenza economica, entrambi erano scettici nei riguardi della burocrazia, ed entrambi preferivano discussioni internazionali organizzate in modo ristretto.

Come vedremo più tardi, è vero che l'immagine del Gruppo della Biblioteca illumina solo certi aspetti degli incontri al vertice e che essa continua ad attrarre leaders diversi fra loro come Ronald Reagan e François Mitterrand. Ma non è certamente una spiegazione adeguata e completa della realtà dei vertici nella sua evoluzione. In realtà, Rambouillet, che è entrato nella tradizione dei vertici come il caso più autentico di «chiacchierata intorno al fuoco», non fu realmente fedele ai suoi antecedenti del Gruppo della Biblioteca. Il concetto di preparativi casuali, non ufficiali, non superò neppure questo primo round di vertici ufficiali. Per esempio, dopo il primissimo incontro dei rappre-

sentanti personali, Karl Otto Poehl, subentrò a Guth come rappresentante di Schmidt. Inoltre, come ricorda un partecipante, «Imparai molto presto che non era possibile agire interamente da solo. Erano coinvolti troppi ministeri e troppe materie, di cui non ero esperto, e cominciai a coordinare le mie attività con i ministeri normali — è tutto molto delicato nel governo».

La voce più importante all'ordine del giorno di Rambouillet era l'ancora irrisolta controversia tra la Francia e gli Stati Uniti sulla forma del futuro sistema monetario internazionale. Parallelamente alle sedute dei rappresentanti personali, continuavano i negoziati tra i massimi funzionari dei vari ministeri delle finanze allo scopo di ridurre le differenze d'opinione. Alla fine, un delicato accordo fu escogitato in una maratona di trattative transatlantiche tra Edwin Yeo del Ministero del Tesoro degli Stati Uniti e la sua controparte francese Jacques de Larosière. Fu questo l'accordo che fu svelato a Rambouillet e più tardi ratificato nella convenzione del Fmi a Jamaica nel gennaio 1976.

«I capi di Stato e di Governo», come sono ufficialmente denominati, non possono dissociarsi dalla loro organizzazione ufficiale, né la maggior parte di loro può sperare di spaziare su problemi complessi nell'arco di 48 ore senza una preparazione particolareggiata. La maggior parte del Gruppo della Biblioteca, dopo tutto, erano stati addestrati come economisti, ma era matematicamente improbabile che tutti i leaders mondiali lo fossero, o che quelli fra loro che mancavano di questo addestramento potessero fare a meno di una preparazione sistematica e starsene semplicemente seduti in silenzio ai piedi dei loro più esperti colleghi. Gli incontri segreti, possibili per un piccolo numero di ministri delle finanze, sono impossibili per i leaders più in vista del mondo. Già a Rambouillet, nonostante la sua ambientazione da «casa di campagna», i partecipanti al vertice erano accompagnati da schiere di funzionari, avanguardia, per così dire, delle legioni che avrebbero affollato i vertici successivi. Le pressioni politiche per il raggiungimento di risultati visibili da così eminenti rendez-vous mondiali induce quasi inevitabilmente la maggior parte dei partecipanti al vertice a sperare in qualche dichiarazione pubblica sugli «accordi» che essi hanno raggiunto. Più recentemente, Ronald Reagan e i suoi colleghi hanno ripristinato una qualche immagine di discussioni al vertice informali, improvvisate, ma nonostante l'impressione pubbli-

ca di spontaneità, praticamente tutti i loro principali risultati, compresi per esempio, la dichiarazione sugli euromissili del 1983, erano stati in qualche misura prefigurati durante i negoziati pre-vertice.

Inoltre, la speranza di alcuni dei fondatori di evitare di «negoziare» e di «contrattare» era anch'essa illusoria, sebbene quella speranza stessa rivelasse una sorprendente aderenza a quello che Walton e McKersie definiscono «negoziato integrativo», cioè la soluzione congiunta dei problemi. Il pezzo forte di Rambouillet, l'accordo monetario tra Stati Uniti e Francia, emerse non dalle chiacchierate intorno al fuoco, ma da ostinate contrattazioni tra importanti burocrati. Il concetto originale di un Gruppo della Biblioteca per i leaders mondiali, osservò un ex-partecipante nostalgico, si era già dimostrato ingenuo ed irrealistico.

Le discussioni del Gruppo della Biblioteca sembrano essere state assai insolite e forse uniche tra gli incontri internazionali a livello ministeriale nel grado in cui il «negoziato integrativo» e il «negoziato comportamentale» prevalsero sul «negoziato distributivo», e nel grado in cui i partecipanti si scambiarono francamente informazioni sul loro rispettivo «negoziato intraorganizzativo» in patria. Qualcosa di questo clima continua a pervadere gli incontri degli «sherpa» che oggi preparano i vertici, come osserveremo fra breve. Comunque i vertici stessi non sono più — e probabilmente non sono mai stati — quei «pettegolezzi a cuore aperto fra amici» che un partecipante ricorda, volendo così dire che dovrebbero esserlo.

## **Lo svolgimento del Vertice**

Essenziali ai preparativi del vertice oggi, come all'inizio, sono gli incontri dei rappresentanti personali o «sherpa». (Il merito di aver coniato questa etichetta appropriata viene generalmente attribuito a Sir Kenneth Couzens, uno dei partecipanti britannici).

Benchè ormai abbia prestato servizio in questo gruppo un numero tale di persone che si dice Mitterrand abbia espresso il timore che i membri del vertice dovessero presto far fronte alle richieste di «un sindacato di sherpa in pensione», la sensazione unica di cameratismo e di franchezza lasciata in eredità dal

Gruppo della Biblioteca è stata eccezionalmente duratura. Uno sherpa ricorda che nel suo primo incontro con il gruppo egli si sentì distintamente «il nuovo arrivato» che fa il suo ingresso in un circolo intimo, e un altro riferisce di aver provato di quando in quando nei confronti di questa anomala istituzione internazionale un senso di lealtà che passava sopra alla sua lealtà nazionale. Benchè indubbiamente nessuno possa dimenticare a lungo di essere presente in quanto rappresentante della massima autorità della sua nazione, con tutti gli obblighi ufficiali che ne conseguono, secondo numerose testimonianze il clima del gruppo degli sherpa è alquanto insolito nei negoziati internazionali (10). Essenziale al carattere speciale del gruppo è un clima di fiducia reciproca sufficiente a far sì che ogni partecipante possa essere franco circa le pressioni e le divergenze di opinione all'interno del proprio governo, essendo ragionevolmente sicuro che gli altri non abuseranno e non si serviranno di queste confidenze. Questa atmosfera è essenziale a qualsiasi soluzione positiva dei giochi a due livelli, nazionale e internazionale.

Benchè la pratica di usare persone con incarichi non governativi come sherpa sia scomparsa dopo il primo vertice, per la maggior parte è persistita l'idea che i rappresentanti dovrebbero essere «personali» cioè politici di grado molto elevato vicini al capo di stato o di governo. Uno sherpa di lunga esperienza osserva che «è importante che le persone intorno al tavolo non siano diplomatici, ma funzionari superiori del paese, presenti a quel tavolo in funzione del loro rapporto con il capo di governo, non perchè in alcun modo connessi con il ministero degli esteri. Le discussioni sono molto aperte, compresa la nostra discussione sulla politica interna, perchè noi siamo più vicini alla politica interna di quanto lo siano la maggior parte dei diplomatici».

Di fatto, comunque, non tutti gli sherpa si adattano ugualmente bene a questa descrizione. Lo sherpa tedesco dal 1978 al 1982 fu Horst Schulman; stretto collaboratore di Schmidt, Schulman conservò il suo ruolo di rappresentante personale quando nel 1981 si trasferì dal Bundeskanzleramt al posto di numero due al ministero delle finanze. D'altra parte, Helmut Kohl designò suo sherpa Hans Tietmeyer, successore di Schulman al ministero delle finanze, impiegando un criterio di selezione più istituzionale. Il successore di Barre sotto Giscard, Ber-

nard Clappier, il capo della banca centrale, non aveva facile accesso al Presidente; lo sherpa di Mitterrand è stato invece Jacques Attali, il capo dello staff del Presidente e suo più stretto consigliere personale. Lo sherpa britannico — finora ce ne sono stati solo due — è sempre stato il Segretario di Gabinetto, talvolta chiamato «Il Segretario Personale del Primo Ministro». L'Ambasciatore Henry Owen, lo sherpa di Jimmy Carter, aveva un contatto ragionevolmente stretto con il Presidente e si dedicava praticamente a tempo pieno a coordinare la tattica economica internazionale dell'amministrazione. Lo «Chef du Cabinet» del Presidente della Commissione Europea ha sempre avuto la funzione di sherpa. D'altra parte, nei casi dell'Italia, del Canada, del Giappone e (sotto l'amministrazione Reagan) degli Stati Uniti, il ruolo di sherpa si è legato ad una specifica carica con responsabilità diplomatiche, nel caso tipico quella di massimo funzionario responsabile delle questioni economiche al ministero degli esteri. Tutti gli sherpa sono ragionevolmente bene «inseriti» nelle realtà politiche interne nelle loro rispettive capitali, ma si percepisce una certa tendenza alla «spersonalizzazione» del ruolo, soprattutto se paragonato al modello iniziale di Rambouillet, tendenza più marcata nel caso degli Stati Uniti.

Quando il programma dei vertici divenne più regolare e i temi si diversificarono, gli incontri degli sherpa si ampliarono, cosicché per il 1977 il modello tipico fu che ogni nazione inviasse tre rappresentanti agli incontri preparatori, aggiungendo normalmente un funzionario superiore del ministero degli esteri e uno del ministero delle finanze, sebbene in alcuni casi il terzo membro della troika rappresentasse un altro ministero economico. Da un punto di vista formale, questa espansione corrispondeva al fatto che i ministri degli esteri e delle finanze erano entrati a far parte della delegazione ufficiale al vertice stesso. Più in concreto, l'espansione rifletteva la crescente «presa» dei vertici su materie tradizionalmente di prerogativa ministeriale ed il conseguente desiderio di quei ministri di tenere strettamente d'occhio i negoziati che potessero influire sui loro interessi. (Significativamente si dice che questa espansione sia stata provocata dagli americani e dai giapponesi, i due paesi in cui le rivalità burocratiche sono maggiormente sviluppate. In coerenza con il loro stato di cittadini di seconda classe nel contesto del vertice, gli invitati della Commissione Europea sono stati ugualmente limitati a un solo sherpa). Nel tentativo di arginare la cre-

scente «burocratizzazione» del sistema degli sherpa, il presidente francese dell'incontro del 1982 convocò alcune riunioni di sherpa ristrette ad uno per parte. Tuttavia, come vedremo, questa pratica non rovesciò la tendenza a un più ampio e più regolare coinvolgimento di rappresentanti di vari ministeri nei preparativi per il vertice.

Gli sherpa si riuniscono di norma tre o quattro weekend all'anno, uno in inverno per esaminare gli sviluppi del vertice precedente e per effettuare un iniziale «tour d'horizon» per quello successivo, e poi approssimativamente una volta al mese da marzo fino al vertice vero e proprio in maggio o giugno. Dopo il 1977, cinque argomenti in generale diventarono punti standard dell'ordine del giorno — la macroeconomia, le questioni monetarie, il commercio, l'energia e le questioni Nord-Sud, sebbene recentemente gli ultimi due argomenti abbiano avuto solo un ruolo secondario. I temi della politica internazionale e della sicurezza figuravano sempre nelle discussioni informali «al tavolo da pranzo» fra i partecipanti al vertice, ma a partire dal vertice di Venezia, questi temi furono sempre più frequentemente accettati come parte integrante del normale programma di lavoro. A Williamsburg, per esempio, una dichiarazione congiunta sulla difesa e sul disarmo divenne il vero e proprio centro del vertice, e il vertice di Londra del 1984 rilasciò dichiarazioni sul terrorismo internazionale, sulle relazioni Est-Ovest, sul conflitto tra Iran e Iraq e sui «valori democratici».

Durante il primo incontro dell'anno degli sherpa, si raggiunge generalmente un accordo su quali punti del programma meriteranno la massima priorità (per esempio, le questioni monetarie nel 1982 e nel 1983) e quali possano essere trattati con minor attenzione (per esempio l'energia nel 1982 e nel 1983). Spesso una o due nazioni del vertice premeranno perchè si dia attenzione a qualche tema particolare, e l'inserimento di questi nuovi punti è talvolta occasione di qualche controversia. Per esempio, gli americani spinsero molto perchè i rapporti economici Est-Ovest fossero inclusi nell'ordine del giorno di Versailles del 1982, ma i francesi si opposero strenuamente a questa proposta fino alla vigilia del vertice stesso, sebbene vivaci discussioni sull'argomento continuassero tra le nazioni del vertice per tutta la primavera. D'altra parte, nella speranza di far risuonare una nota positiva per il vertice che potesse essere utile sia sul piano internazionale che sul piano nazionale, i francesi

insistettero con successo sull'inserimento nell'ordine del giorno del 1982 di una discussione speciale sul futuro della tecnologia. La maggior parte degli altri partecipanti al vertice erano scettici sulla proposta francese, ma si inchinarono al desiderio dell'ospite.

Fino al 1983 le discussioni preparatorie erano centrate su memorandum stesi sotto la responsabilità personale dell'uno o dell'altro sherpa. (Come descritto più avanti, i preparativi del 1983 e del 1984 seguirono un percorso in un certo senso diverso). L'assegnazione di questi documenti era talvolta oggetto di garbate manovre. Nel 1982, per esempio, il documento sulla macroeconomia, tradizionalmente preparato dagli americani, fu invece assegnato ai britannici, ideologicamente meno rigidi. Il documento iniziale sui problemi commerciali nel 1982 fu presentato dai giapponesi, ma provocò un contro-documento da parte della Commissione Europea. Gli italiani produssero un documento sui problemi Nord-Sud nel 1982, un sforzo modesto che seguiva un documento assai ambizioso prodotto in collaborazione da sette paesi, preparato su questi argomenti per il vertice di Ottawa.

I documenti preliminari servivano a focalizzare le discussioni degli sherpa, e quelle discussioni convergevano impercettibilmente nei negoziati riguardanti la formulazione del comunicato finale. (Un partecipante offrì un'utile similitudine, paragonando i documenti di discussione agli stadi a eliminazione nei razzi, che si distaccano man mano che il veicolo acquista velocità). L'importanza del negoziato sul linguaggio del comunicato era essa stessa materia di qualche disputa tra i partecipanti. Alcuni respingevano la scrittura del comunicato come la parte meno produttiva nella attività del vertice, tale da compromettere i vantaggi di una franca discussione riservata. In particolare allorchè le posizioni dei governi sui temi fondamentali si allontanarono una dall'altra all'inizio degli anni '80, i comunicati assunsero la tendenza a diventare quello che un partecipante definì documenti stile «insalata mista» in cui ogni partecipante poteva trovare un paio di frasi che avvaloravano la sua politica. (Un partecipante giapponese usò una diversa metafora culinaria, parlando degli sherpa come di coloro che producevano cotture diverse che potevano essere applicate alla torta del vertice, a seconda dei gusti.) D'altra parte, altri sherpa esperti sostenevano che le concessioni reciproche iniziali diventavano concreta-

mente ben focalizzate e rigorose solo quando i partecipanti erano costretti ad affrontare un linguaggio che inglobasse approcci alternativi ai problemi in discussione, cosicchè la stesura dei comunicati (in quest'ottica) divenne un veicolo di coordinamento politico.

Il «negoziato integrativo» è chiaramente un elemento importante in queste discussioni preparatorie, dato che gli sherpa e i loro collaboratori cercano di definire i problemi, chiarire i punti di vista e concepire nuovi approcci che possano conciliare interessi apparentemente divergenti. Le discussioni legate al vertice sulla energia nel 1979 e 1980, per esempio, produssero effettivamente nuovi modi di affrontare i problemi della conservazione e delle fonti alternative di energia, che andavano al di là dei precedenti, più sterili confronti sulla ripartizione delle restrizioni petrolifere. «Noi spingiamo sempre per il “massimo fattore comune”», disse un partecipante. D'altra parte, rimangono quelle cui uno sherpa si riferisce come a «differenze di fondo». Su queste questioni, gli sherpa si impegnano in tutti i noti stratagemmi dei buoni, duri «negoziatori distributivi», dal bluff al garbato ricatto. Nel 1978, per esempio, gli americani rinviarono un deciso impegno ad assistere al vertice di Helmut Schmidt fino a che non ricevettero una qualche assicurazione che Schmidt avrebbe accondisceso alla richiesta americana di un ulteriore stimolo fiscale tedesco, e Schmidt a sua volta negò la sua concessione finale fino a che non fu sicuro che Carter avrebbe concordato su un linguaggio soddisfacente circa la politica energetica degli Stati Uniti.

È risaputo che praticamente tutti cercano di evitare di essere messi in minoranza su una questione importante. Formalmente parlando, ogni decisione del vertice deve essere unanime, per cui non c'è ragione che un partecipante messo in minoranza non debba semplicemente puntare i piedi, cosa che infatti talvolta capita. Comunque, sembra che i partecipanti spesso correggano le proprie posizioni, talvolta anche in anticipo rispetto al vero e proprio incontro, in modo da evitare il completo isolamento. Esempi di questa dinamica comprendono la posizione tedesca sulla questione della «locomotiva» nel 1978, la posizione canadese sull'energia nel 1979, la posizione degli Stati Uniti sulle questioni Nord-Sud nel 1981 e 1982 e sul commercio Est-Ovest nel 1983, e la posizione giapponese sul commercio in diversi anni. Alcuni sherpa riferiscono che la pressione a fare

grosse concessioni per raggiungere l'unanimità è particolarmente forte sul governo ospite, per il quale il «successo» o il «fallimento» della conferenza ha una risonanza politica interna particolare. (Quanto questi aggiustamenti siano sostanziali in termini pratici è una questione affrontata nella sezione finale di questo capitolo).

Uno sviluppo significativo nella fase preparatoria è stato l'uso di tribune sussidiarie per lavorare su argomenti specifici. Spesso queste discussioni specializzate sono svolte in connessione con le agenzie internazionali esistenti. Per esempio, alla fine degli anni '70, il documento preparatorio sulla macroeconomia fu prodotto e dibattuto all'interno del cosiddetto «bureau» del Comitato per la Politica Economica dell'Ocse, un gruppo ad hoc formato dai rappresentanti nel Comitato (per la Politica Economica) dei paesi partecipanti al vertice, presieduto dal Presidente del Consiglio americano dei consulenti economici. Dal 1977 per tutto il 1981 questo luogo di lavoro permise allo staff dell'Ocse di giocare un ruolo importante ancorchè informale nelle decisioni del vertice sulla macroeconomia. Per esempio, lo staff dell'Ocse diede un contributo significativo all'evoluzione della proposta di reflazione coordinata avanzata ai vertici di Londra e di Bonn nel 1977 e 1978. All'inizio degli anni '80, questo legame si attenuò alquanto, in parte almeno per l'insoddisfazione di alcuni importanti uomini politici riguardo a quello che essi vedevano come il «Keynesismo obsoleto» dello staff dell'Ocse.

Sull'energia, il vertice di Tokyo del 1979 insediò uno speciale «gruppo di controllo ad alto livello» formato dai principali *policymakers* nel campo dell'energia dei paesi partecipanti al vertice, e per diversi anni questo gruppo si riunì in collaborazione con l'Agenzia Internazionale per l'Energia per preparare le delibere del vertice sull'energia, sulla base in un documento stesso dal capo dell'Agenzia stessa. Nel 1982 il tema controverso del commercio e del credito Est-Ovest fu dibattuto in un gruppo di specialisti ad hoc, e il fallimento di questo gruppo nella soluzione della (forse insolubile) disputa tra gli Stati Uniti e gli europei adombrò il fallimento dei partecipanti stessi al vertice nel raggiungere un accordo. Nel 1983 questo argomento fu affrontato in vari fori istituzionali, compresi l'Ocse e il Cocom, e le differenze tra gli americani e i loro partners furono ridotte con successo. Il vertice di Londra del 1984 richiese una confe-

renza speciale sui problemi di aggiustamento strutturale da tenersi fra i rappresentanti dei paesi partecipanti al vertice all'inizio del 1985.

I colloqui al vertice sui temi della politica internazionale sono normalmente preceduti da un incontro di funzionari superiori del ministero degli esteri, i quali semplicemente si scambiano note su quali argomenti è probabile che i loro capi vogliano discutere. Senza preparativi più dettagliati, il programma per questa fase del vertice è stato spesso determinato dai titoli della settimana precedente: la «boat people» del Sud Est asiatico, il Libano, la guerra delle Falklands, la guerra tra Iran e Iraq. Nel 1983, con grande sorpresa di molti osservatori (e di diversi partecipanti), le questioni politiche si imposero sulle discussioni al vertice, sotto forma di un giorno intero di dibattito vivace e apparentemente spontaneo fra i partecipanti sulle questioni della difesa, del controllo degli armamenti e degli euromissili. Le opinioni divergenti furono infine conciliate in una dichiarazione pubblica congiunta, ma è ancora incerto se i futuri partecipanti del vertice vorranno seguire questo, per qualche verso rischioso, precedente di discussione politica intensa e improvvisata. Per la maggior parte, le dichiarazioni politiche emesse a Londra nel 1984 furono preparate in anticipo da funzionari superiori.

Le decisioni preparatorie del 1982 sulle questioni monetarie illustrano utilmente come il vertice sia inserito nella struttura più ampia degli incontri internazionali e dei contatti bilaterali. Le prime controversie tra i francesi, che sostenevano la necessità di un intervento più ampio per mantenere la stabilità dei tassi di cambio, e gli americani, che difendevano un mercato valutario completamente libero, culminarono in un intenso dibattito nella riunione degli sherpa in aprile. Alla chiusura di quel dibattito un possibile compromesso fu elaborato dal portavoce del ministero delle finanze francese e fu provvisoriamente accettato dal rappresentante del Tesoro americano. Questa formulazione fu ulteriormente ritoccata in un incontro del Gruppo dei Cinque ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali in margine agli incontri di maggio del Comitato ad Interim del Fmi ad Helsinki, e quella proposta fu quindi reinserita nel successivo incontro degli sherpa. Accettata con poco dibattito dagli stessi partecipanti al vertice a Versailles, la proposta fu ulteriormente elaborata in ampie discussioni tra i funzionari del Ministero delle finanze che facevano parte delle delegazioni ufficiali

al vertice. Un seguito di queste decisioni fu quindi programmato in modo da coincidere con l'incontro annuale del Fmi e della Banca Mondiale a Toronto in settembre, in una riunione del Gruppo dei Cinque ministri della finanze (G-5), lavorando su un documento preparato dal Direttore generale del Fmi. L'intricarsi di questi diversi contesti istituzionali è grandemente favorito dal fatto che in molti casi i principali rappresentanti nazionali sono praticamente gli stessi in ogni foro, cosicché vista in termini di svolgimento piuttosto che di istituzione, la discussione è portata avanti per la maggior parte dalle stesse persone, che semplicemente si riuniscono a diverso titolo.

Il nuovo gruppo «G-5 + Fmi», fondato a Versailles, è stato ora istituzionalizzato come un mezzo per lo svolgimento di una reciproca e multilaterale sorveglianza sulle politiche economiche dei più importanti paesi partecipanti al vertice. Questo organismo è il diretto discendente del Gruppo della Biblioteca, e in un certo senso segna l'inversione del processo attraverso il quale fu istituita l'idea dei vertici occidentali. In primo luogo, cancella l'aggiunta di Italia, Canada e della Commissione Europea al cerchio incantato, e in secondo luogo, rappresenta la riconquista da parte dei ministri delle finanze del perduto spazio burocratico. D'altra parte, non è ancora chiaro se l'esercizio di questa «sorveglianza multilaterale» giocherà veramente un ruolo significativo nel coordinamento delle politiche internazionali.

La rassegna dei preparativi del vertice fin qui presentata rende chiaro come il vertice sia diventato parte integrante del variegato apparato dei negoziati economici internazionali permanenti. Come unico momento di ogni anno durante il quale le burocrazie nazionali possono esigere l'attenzione dei loro massimi dirigenti, i preparativi del vertice esercitano un'attrazione gravitazionale praticamente su tutte le discussioni in svolgimento riguardo a qualsiasi importante questione internazionale. La maggior parte di questo negoziato ausiliario non giunge mai al vero tavolo del vertice, e una buona parte di esso continuerebbe praticamente senza conseguenze se i vertici dovessero scomparire. Questo fatto rende difficile valutare il «prodotto» del vertice stesso. Tuttavia, come discuteremo più avanti, il potenziale coinvolgimento da parte delle massime autorità di ogni governo serve a stimolare lo svolgimento di questi negoziati e, in certi casi critici, ad influenzarne il risultato.

Questo resoconto delle operazioni preliminari chiarisce an-

che quanto i vertici si siano allontanati dall'ideale del Gruppo della Biblioteca di una «chiacchierata a cuore aperto fra amici». Nonostante ripetute decisioni per la limitazione dell'apparato del vertice, centinaia di funzionari sono attualmente impegnati nei veri e propri preliminari, per non parlare del cast di migliaia di addetti alla logistica, al cerimoniale, alle relazioni con la stampa. Non sorprende che l'«eccesso di preparativi» sia diventato una lamentela comune da parte di diversi stessi partecipanti al vertice.

Per alcuni versi, le sedute plenarie del vero e proprio vertice non appaiono essere un vero punto culminante, in quanto gli incontri sono di solito troppo brevi per una discussione sostenuta su qualsiasi singolo argomento. La prima seduta è dedicata a dichiarazioni formali di posizioni nazionali, e l'incontro finale si esaurisce di norma in frenetiche riformulazioni di qualche parte controversa del comunicato finale. Perciò rimangono non più di 3-5 ore per lo scambio di concessioni in sede plenaria, e questa contrattazione è ulteriormente limitata dalle barriere linguistiche che hanno diviso in maniera crescente i partecipanti del vertice. Tutti quelli del Gruppo della Biblioteca e la maggior parte dei partecipanti ai vertici fino al 1981 avevano una buona conoscenza dell'inglese, ma dei partecipanti contemporanei, solo gli inglesi, gli americani e i canadesi parlano bene l'inglese.

Ciò che si può realizzare nelle sedute plenarie — e anche di più nelle numerose conversazioni informali nei corridoi e a pranzo — è che questi colleghi politici si scambino le proprie sensazioni, si studino l'un l'altro, e confrontino le loro posizioni su grosse questioni di strategia politica ed economica. I più vicini agli stessi partecipanti sottolineano l'importanza di conversazioni bilaterali che possono essere convenientemente tenute in margine alle sedute principali. Normalmente, le grosse questioni sostanziali sono state di fatto risolte fuori dalla vera e propria sala della conferenza, e le poche eccezioni (per esempio, le discussioni plenarie di Tokyo del 1979 sulle quote di importazione di petrolio e il confronto di Versailles del 1982 sul commercio Est-Ovest) furono giudicate improduttive dalla maggior parte dei partecipanti. Spesso il vertice ha dato l'idea di somigliare a un uovo di Pasqua con un esterno gustoso e soddisfacente, ma con un interno vuoto. Questo modello è probabilmente inevitabile se lo svolgimento del vertice deve incorporare negoziati politici particolareggiati, ma ha sempre più irritato

quei partecipanti affezionati ad un'immagine dei vertici sullo stile del Gruppo della Biblioteca, i quali si oppongono strenuamente a comunicati finali «pre-negoziati».

Colpiti dalle disastrose controversie che accompagnarono il vertice di Versailles del 1982 (descritte più avanti), gli ospiti americani si accostarono a Williamsburg decisi a ridurre drasticamente le operazioni preliminari. Rispetto ai vertici precedenti, i preparativi del 1983 iniziarono più tardi e si concentrarono meno sulla sostanza e più sulla logistica, sul protocollo e sulle relazioni con i mezzi d'informazione. Nel tentativo di orientare i dibattiti preparatori fra gli sherpa, gli ospiti evitarono l'uso di memorandum dettagliati e vi sostituirono invece un singolo documento «per temi» che catalogava le posizioni nazionali sulle varie questioni, senza molti seri tentativi di conciliazione delle opinioni divergenti. Questa pratica si rivelò accettabile per gli altri partecipanti e fu seguita dagli ospiti britannici nel 1984. D'altra parte, con la parziale eccezione delle discussioni politiche, la maggior parte delle questioni principali all'ordine del giorno per Williamsburg e per Londra furono di fatto risolte in anticipo dagli sherpa e dai ministri competenti. Il comunicato finale non fu redatto fino a che non si tenne il vertice vero e proprio, ma dietro le quinte gli sherpa lavorarono su una formulazione che avesse probabilità di risultare accettabile ai loro leaders. Tuttavia, il processo di preparazione attuale è stato un po' semplificato e ridotto nella sostanza, a paragone dei vertici della fine degli anni '70. Come discuteremo più avanti, questa preparazione più leggera è possibile essenzialmente perché l'attuale generazione di partecipanti ha aspettative inferiori riguardo a ciò che il vertice dovrebbe realizzare.

### **Preparativi a livello nazionale (11)**

Il ruolo particolare degli sherpa nell'organizzazione del vertice ha imposto una certa uniformità di base al processo preparatorio di ciascuna capitale nazionale. In ognuna di esse la principale responsabilità per la coordinazione dei preparativi viene affidata al rappresentante personale del capo di governo, anche nelle amministrazioni dove non è consuetudine questo tipo di «show» condotto da un solo uomo. Ovunque tutti i partecipanti riferiscono che, rispetto ai normali processi di «policy-making», i

preparativi dei vertici sono più personalizzati, più centralizzati, più strettamente uniti e meno legati dalla necessità di permessi burocratici. «Nella preparazione del vertice — diceva un resoconto tipico — conta di più la persona ed tipo di relazione che essa ha col capo dell'esecutivo che la sua qualifica».

D'altra parte in ogni capitale il carattere eccezionale della preparazione dei vertici si è affievolito negli anni, mano a mano che il processo si è istituzionalizzato ed è stato assimilato alle normali pratiche di amministrazione. Come mi ha riferito uno dei primi sherpa «noi eravamo in origine tutti indipendenti, ma nel corso degli anni gli indipendenti hanno perso la battaglia contro la burocrazia regolare». Probabilmente questa tendenza riflette la maggior portata e complessità dei problemi trattati nell'ambito del vertice, poiché tutti gli sherpa hanno riconosciuto il bisogno di fare appello alla competenza dei grandi ministeri di stato e di mantenere buoni rapporti di essi. Nella maggior parte dei paesi è stata nominata una «squadra» del vertice, o «task force», sotto la direzione del rappresentante personale, spesso in collaborazione con diversi «vice-sherpa». L'esempio più comune è la «troika», che è di solito costituita da una persona appartenente all'organismo centrale di governo (la Casa Bianca, il Gabinetto dei Ministri, il Bundeskanzleramt, e così via), una appartenente al ministero degli esteri ed una al ministero delle finanze; ma spesso sono rappresentati anche altri ministeri economici.

Il peso relativo di tali differenti poteri varia parecchio da paese a paese. Dove il potere esecutivo centrale è stabilmente insediato, il suo ruolo nella preparazione dei vertici è assai importante. In Gran Bretagna, in Germania ed in Francia, ad esempio, il Gabinetto di Ministri, il Bundeskanzleramt e l'Eliseo prendono maggiori iniziative in materia di vertici che nella politica ordinaria, e lo «staff» della Casa Bianca, naturalmente, domina nella preparazione dei vertici in America. In Giappone ed in Italia, invece, l'ufficio del primo ministro ha istituzionalmente meno potere, ed una parte maggiore dei preparativi concreti viene svolta altrove.

Il ministero degli esteri fa sempre parte del gruppo centrale di lavoro, ma di rado in posizione dominante. In Giappone lo sherpa ha sempre il suo ufficio nel ministero degli esteri, ed è tipico che egli ottenga il benessere sul suo lavoro da quel ministero prima di passare alle consultazioni con i rivali burocratici

del Miti e del ministero delle finanze. (Sembra che la posizione istituzionale generale del «Gaimusho» si sia indebolita negli ultimi anni, e partecipanti giapponesi ben inseriti descrivono il controllo sulle preparazioni dei vertici come «l'ultima carta» che il ministero degli esteri ha ancora in mano). All'altro estremo, in Germania, l'Auswaertiges Amt ha un ruolo secondario nella preparazione dei vertici, tranne per quanto riguarda le questioni politiche internazionali. Parlando in linea generale, più il personale e le attività dei principali ministeri nazionali si sono «internazionalizzate», meno importante è il ruolo svolto dal ministero degli esteri.

Dati i precedenti storici dei vertici, non è sorprendente che i rappresentanti del ministero delle finanze si trovino sempre nella cerchia più coinvolta nei preparativi per il vertice. Invece, tranne che per i problemi monetari il ministro delle finanze non svolge quasi mai la parte principale (12). I massimi funzionari responsabili della finanza internazionale in questi paesi comprendono una specie di «mafia finanziaria» internazionale non ufficiale, e di volta in volta usano canali di comunicazione indipendenti per scambiare tra loro punti di vista su argomenti riguardanti i vertici. Questi funzionari finanziari temono un po' il rischio che il procedimento del vertice possa indebolire la loro autorità istituzionale, portando in ballo elementi esterni, in particolare elementi del ministero degli esteri. Come abbiamo già fatto notare, sin dal 1982 la cosiddetta «sorveglianza multilaterale» che esercitano il Gruppo dei cinque ministri delle finanze dei paesi più importanti ed il direttore generale del Fmi, ha rinnovato l'importanza dei funzionari del ministero delle finanze nella coordinazione economica internazionale in Occidente.

Il ruolo delle banche centrali nella preparazione dei vertici varia grandemente. I funzionari della Banca d'Italia a Roma ricoprono un ruolo di primo piano nella concreta preparazione dei vertici, benché da un punto di vista procedurale e politico la responsabilità della coordinazione sia affidata ad un diplomatico di carriera, spesso il consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio. In nessun altro paese i funzionari della banca centrale hanno una così grande influenza in materia di vertici. (Bisogna far notare che a Roma i ministeri economici e delle finanze hanno avuto poca influenza nella preparazione dei vertici fino a poco tempo fa, quando certi posti chiave in questi ministeri sono stati assegnati ad ex-funzionari della Banca d'Italia).

La Bundesbank ha esercitato un importante ruolo secondario nella preparazione dei vertici in Germania, in parte dovuto al fatto di essere rappresentata nella «task force» di coordinamento, ma principalmente grazie ai legami personali fra Helmut Schmidt e la direzione generale della Banca. Nei tre paesi di lingua inglese, i funzionari delle banche centrali vengono occasionalmente consultati in via informale dagli sherpa su problemi monetari. Da ultimo, all'altro estremo, le banche centrali di Francia e Giappone non hanno alcun ruolo autonomo nella preparazione dei vertici, poiché tali banche sono istituzionalmente subordinate al ministero delle finanze.

Gli altri ministeri economici forniscono generalmente un «backstopping» (cioè un'assistenza di sostegno) senza un diretto coinvolgimento nella preparazione dei vertici. I ministeri del commercio o dell'energia, per esempio, forniscono documenti informativi su argomenti specifici, ma i loro funzionari vengono raramente coinvolti in discussioni più ampie su strategie e tattiche per il vertice. In Germania ed in Giappone, però, questi altri ministeri economici sono assai importanti. A Bonn al di sotto del rappresentante personale del Cancelliere, la maggior parte dei principali funzionari interessati ai vertici appartengono al ministero dell'economia. In parte ciò è dovuto al bisogno di equilibrio politico, poiché sia il Cancelliere che il Ministro delle finanze provengono dal partito di coalizione più importante (SPD o CDU), mentre il ministero dell'economia viene retto da un liberale. Inoltre nella loro lunga esperienza i funzionari responsabili per il commercio, l'energia e la pianificazione macroeconomica del ministero dell'economia hanno acquisito considerazione a livello internazionale per la loro competenza e validità di giudizio. A Tokyo il Miti ha intrapreso una lunga ed in parte vittoriosa battaglia per conquistare una parte maggiore delle autorevoli posizioni e dell'influenza che derivano dal coinvolgimento nei preparativi del vertice. Negli ultimi anni il Miti è divenuto una forza fundamentalmente internazionalista nel «policy making» giapponese, ma per ironia questo avvicinamento alla posizione del ministero degli esteri sembra sostanzialmente aver intensificato le rivalità dei due ministeri sul piano burocratico.

Questa rapida scorsa ai preparativi dei vertici nelle sette capitali ha messo in evidenza il ruolo dei funzionari governativi, poiché gli «esterni» hanno, sorprendentemente, poca partecipa-

zione diretta. Malgrado le consultazioni pro-forma con dirigenti d'industria e con i sindacati in alcuni paesi, l'influenza dei gruppi d'interesse sulle questioni relative ai vertici è rara dovunque, ed i funzionari sminuiscono in privato l'importanza della maggior parte di quei rari contatti che si verificano. Ad esempio, una delegazione dei sindacati delle sette nazioni ha per tradizione un incontro con il capo di governo del paese ospitante il vertice subito prima del vertice stesso, ma tali incontri vengono tralasciati dagli addetti ai lavori come privi d'importanza. I vertici trattano raramente di problemi settoriali che potrebbero destare un reale interesse nei gruppi di industriali o di lavoratori. «Solo se i vertici cominciassero ad occuparsi di particolari interessi di parte questi gruppi diverrebbero attivi e potenzialmente influenti» ha detto uno sherpa. I rari casi d'intervento dei gruppi d'interesse confermano questa regola generale. Nel 1982, ad esempio, la Camera di Commercio tedesca fece decise rimostranze pubbliche e private al Cancelliere, sollecitandolo ad assumere una ferma posizione contro le pressioni americane per la limitazione del commercio con l'Europa orientale, e nel 1979 il primo Ministro Ohira si consultò con i leaders industriali prima di concordare limiti inaspettatamente severi sulle importazioni petrolifere. Però anche in quest'ultimo caso, a quanto si dice, il dibattito veramente decisivo sull'accettazione o meno di tali limiti avvenne in ambito burocratico.

Parimenti scarsa è la partecipazione del parlamento e dei partiti alla preparazione dei vertici. A parte qualche interrogazione parlamentare ed una dichiarazione del capo del governo alla fine del vertice stesso, né le opposizioni né gli uomini di governo di secondo piano hanno dimostrato molto interesse ai vertici. Tre eccezioni illustrano il tipo di problema che può occasionalmente destare maggior interesse tra i politici. Prima del vertice del 1978 diversi membri del Congresso insistettero col Presidente Carter perché non acconsentisse alle richieste straniere di liberalizzare i prezzi del petrolio. Dopo quello stesso vertice il consenso dato dal Cancelliere Schmidt all'introduzione di un pacchetto di stimoli fiscali sollevò un vivace dibattito nel Bundestag. Prima del vertice del 1982, politici dell'LPD provenienti da collegi elettorali rurali mostrarono grande interesse alla proposta di liberalizzare le importazioni agricole del Giappone. Per la maggior parte, comunque, le classi politiche dei sette paesi si sono accontentate di lasciare ai rispettivi governi le delibere relative ai vertici.

Di conseguenza le controversie che sono sorte nel corso dei preparativi nazionali ai vertici riguardano quasi sempre aspetti burocratici piuttosto che conflitti politici tradizionali. Naturalmente ciò non significa che la normale politica interna sia irrilevante per le discussioni sui vertici, poichè i burocrati importanti di solito giocano secondo quella che Carl J. Friedrich definì una volta «la regola delle reazioni previste», cioè essi tengono conto delle probabili reazioni di altri giocatori chiave alle linee d'azione proposte, particolarmente quando tali giocatori rappresentano una particolare circoscrizione elettorale di un certo dipartimento. I funzionari sono ben consci di quali siano le posizioni dei gruppi d'interesse sui vasti argomenti che appaiono all'ordine del giorno del vertice. «Non abbiamo bisogno di sentirci dire che i sindacati favoriscono la riduzione della disoccupazione, o che i banchieri si preoccupano dell'inflazione» ha fatto notare uno sherpa. Normalmente la posizione del governo su tali problemi riflette un equilibrio abbastanza stabile fra i diversi gruppi che sostengono la coalizione di governo. Invece, come vedremo in seguito, quando questo equilibrio è instabile a causa di profonde divisioni interne, la partita al tavolo da gioco nazionale diventa allora più vivace ed i suoi legami col gioco internazionale più chiari.

Il tipo più comune di discussione nella preparazione dei vertici divide il ministero degli esteri dai dicasteri interni, poichè i diplomatici sono in favore di una linea «più morbida» nei negoziati internazionali. Nel 1982, per esempio, per quanto riguarda il commercio ed i crediti Est-Ovest il Dipartimento di Stato era più vicino alla posizione degli europei di quanto non fosse la maggior parte degli altri partecipanti americani, incluso il presidente Reagan. Allo stesso tempo il Quai d'Orsay manifestava maggiore comprensione per la posizione americana di tutti gli altri partecipanti francesi, incluso il presidente Mitterrand. Questa configurazione, naturalmente, rappresenta un classico caso di negoziato intraorganizzativo, come risulta dall'analisi di Walton e McKersie, in cui ciascun negoziatore si trova preso fra il suo diretto avversario ed i propri capi. Se i politici che siedono in Parlamento sono in gran parte assenti dalla preparazione dei vertici, cosa dire di coloro che occupano posti ministeriali? La risposta, sorprendentemente simile in quasi tutti i paesi, è che i funzionari chiave tengono informati i loro ministri sul progredire dei preparativi, ma che i ministri stessi sono di rado

interessati direttamente. (Nel 1983 gli americani cercarono di destare interesse all'idea di servirsi di un incontro congiunto fra i ministri del commercio e delle finanze dei Sette allo scopo di fornire un ausilio ai preparativi del vertice, ma la maggior parte degli altri partecipanti fu contraria, e non è probabile che tale innovazione venga riproposta). In alcuni casi il primo ministro, od il presidente, consulta direttamente alcuni dei colleghi più ragguardevoli, particolarmente il ministro degli esteri o il ministro delle finanze, ma la discussione plenaria di gabinetto sui preparativi del vertice è, nella migliore ipotesi, breve e superficiale in ogni paese. (Il pacchetto di stimoli fiscali tedesco approvato nel 1978 è un'importante eccezione).

Questa descrizione dei rispettivi ruoli dei politici e dei burocrati delude le speranze di alcuni appartenenti alla prima generazione di partecipanti ai vertici di poter perpetuare l'atmosfera antiburocratica del «Gruppo della Biblioteca». Essa non va interpretata nel senso che i burocrati siano sfuggiti al controllo politico. I funzionari protestano giustamente dicendo che verrebbero immediatamente rimproverati se dovessero deviare in modo sostanziale dalle linee politiche di base del loro ministro. Comunque il quadro che ho tratteggiato suggerisce che se deve essere impartita una direttiva politica ai preparativi nazionali dei vertici, questa spinta deve venire dello stesso capo del governo e dai suoi consiglieri politici personali.

Il grado di coinvolgimento diretto dello stesso capo del governo e dei suoi massimi collaboratori politici nella sostanza, nella strategia e nelle tattiche in materia di vertici è cambiato notevolmente. Non meraviglia che il rappresentante del paese che ospita il vertice, ed i suoi più vicini collaboratori siano generalmente profondamente coinvolti nella preparazione, se non altro perché i rischi e le ripercussioni politiche all'interno sono molto maggiori per lui che per qualunque altro dei suoi colleghi. A parte quest'esempio, negli ultimi tempi i partecipanti ai vertici hanno mostrato la tendenza a dedicare in minor misura le proprie energie e quelle dei collaboratori più vicini alla preparazione dei vertici, rispetto a quanto facevano i loro predecessori. Questa tendenza è uno dei cambiamenti che più colpiscono nel campo della preparazione dei vertici nell'ultimo decennio.

I quadri fondatori dei vertici occidentali avevano una concezione di questa istituzione che rifletteva le sue origini dal «Gruppo della Biblioteca», ed il loro coinvolgimento personale

nei preparativi per il vertice era profondo in misura corrispondente.

Il Presidente Giscard d'Estaing non apprezzava i preparativi elaborati. Ciò che contava per lui erano i contatti diretti tra capi di stato e persino il suo rappresentante personale veniva tenuto a distanza. Sotto Helmut Schmidt, malgrado il crescente coinvolgimento da parte della burocrazia ministeriale nella preparazione dettagliata della posizione tedesca, le decisioni strategiche più importanti venivano prese entro una cerchia ristretta costituita dai più influenti consiglieri e colleghi di Schmidt, inclusi diversi ministri di lunga esperienza, da un piccolo gruppo di collaboratori del Bundeskanzleramt, e da diversi confidenti esterni di fiducia, in particolare nel campo bancario. James Callaghan era convinto che esistesse un legame diretto fra i suoi problemi di politica interna e le sue relazioni con le controparti estere, ed anch'egli spese buona parte delle sue energie personali nella preparazione dei vertici. Riponendo poca fiducia sull'operato dei normali funzionari statali, specie nel Tesoro, faceva molto affidamento sul suo Segretario di Gabinetto e sul personale dell'ufficio del Primo Ministro.

La generazione successiva di partecipanti ai vertici è stata più propensa a lasciare la preparazione dei vertici ai meccanismi ufficiali. La preparazione delle bozze di documenti relativi alle posizioni da assumere è stata tolta all'ufficio del capo del governo e affidata ai canali amministrativi ordinari. In termini concreti, in contrasto con l'apparenza, la generazione dei successori tende a prendere meno sul serio i vertici. Ciò appare vero per Reagan a paragone con Carter, per la Thatcher a paragone con Callaghan, per Kohl a paragone con Schmidt e forse anche per Mitterrand a paragone con Giscard. (L'avvicendamento fra i partecipanti italiani e giapponesi è troppo grande perché possa apparire una qualsiasi tendenza). Quest'evoluzione è particolarmente forte negli Stati Uniti. A partire dal 1981, per esempio, lo sherpa americano è stato un vice od un sottosegretario di Stato, separato dal presidente da varie fasce burocratiche.

Se è diminuita l'attenzione dei partecipanti ai vertici per i preparativi concreti, non è tuttavia diminuita la loro attenzione al vertice come tramite con i mass media. In effetti il vertice stesso continua ad essere un importante evento per i mezzi di informazione. Di fatto la pubblicità sul vertice fornisce un certo

tipo di «formazione» sui problemi internazionali ad un vasto pubblico. (Gli europei che disapprovano i massicci contingenti stampa americani e giapponesi probabilmente sottovalutano questa funzione collaterale). Per le nazioni più periferiche, come l'Italia, il Canada ed anche il Giappone, semplicemente «essere presenti» può costituire l'aspetto più importante dei vertici. Questo riconoscimento internazionale della condizione di membro del club occidentale probabilmente accresce la prontezza di tali paesi a condividere più pesanti oneri, inclusi gli oneri relativi alla sicurezza.

D'altra parte, proprio mentre la stampa diventava più scettica sull'efficacia dei vertici, è aumentato l'interesse dei giornalisti politici governativi a presentare i propri capi in una luce favorevole. Le agenzie stampa ufficiali hanno sempre più spesso presentato il vertice come una specie di torneo, ed il partecipante al vertice come un paladino nazionale che difende vigorosamente e vittoriosamente gli interessi nazionali contro stranieri ottusi e persino malevoli. Nel 1981, per esempio, un autorevole giornale internazionale offriva un «foglio segnapunti di Ottawa» per aiutare il lettore a «vedere chi sta segnando quali punti contro chi», ed un portavoce americano vantava il fatto che il presidente Reagan «si era portato via la maggior parte dei premi» (13). Simili immagini contribuiscono ben poco ad una migliore comprensione reciproca tra i popoli occidentali, e possono minare l'efficacia del vertice stesso.

Sia l'eccessiva pubblicità che l'inadeguata preparazione al massimo livello contribuirono alle disastrose conseguenze del vertice di Versailles del 1982. Alla vigilia della conferenza non era stata presa nessuna decisione su uno dei due temi centrali, la richiesta americana di limitazioni al commercio Est-Ovest, anche se era stato raggiunto un compromesso provvisorio sul secondo argomento principale, la richiesta francese di una più forte gestione del corso dei cambi. Dopo consultazioni caotiche, con intense negoziazioni nella stessa sessione plenaria, fu raggiunto un fragile accordo su una formulazione del comunicato che sembrava rispondere alle richieste minime delle amministrazioni Reagan e Mitterrand. Nel frattempo, però, il Segretario americano del Tesoro concedeva una conferenza stampa che sembrava liquidare l'accordo monetario in quanto insignificante. Offesissimo, il presidente francese rispose con una propria conferenza stampa dopo il vertice nella quale minimizzava l'im-

portanza dell'accordo sul commercio e sul credito Est-Ovest. Di ritorno a Washington, i collaboratori del presidente che erano rimasti scettici fin dal principio circa la formulazione dei problemi Est-Ovest, riportarono i commenti di Mitterrand per convincere Reagan che i francesi erano stati falsi, e per ritorsione le sanzioni americane sulla partecipazione europea al progetto del gasdotto sovietico divennero più severe.

Nel «villaggio globale» la retorica destinata principalmente all'uso e consumo nazionale può portare a complicazioni internazionali. Furono necessari sei mesi di accorta diplomazia da parte del nuovo Segretario di Stato americano, sia all'interno della sua amministrazione che presso gli alleati, semplicemente per sgombrare le macerie del dopo-vertice e ricostruire quello stesso fragile accordo che era stato concluso a Versailles. L'animosità fra la Casa Bianca e l'Eliseo rimase. La prima norma in materia di vertici è sempre stata «niente fiaschi», ma come fece notare un importante funzionario britannico, Versailles fu il primo vertice dopo il quale i rapporti fra i partecipanti furono peggiori di prima.

Il pubblico fallimento di Versailles ebbe un effetto quasi traumatico sui responsabili dei vertici occidentali. Di conseguenza i preparativi per i vertici del 1983 e del 1984 furono espressamente volti a ridurre le aspettative della stampa ed a minimizzare resoconti divergenti della stampa nazionale, in breve, una specie di cospirazione per evitare la catastrofe. «Colui che ha speranze modeste non resterà deluso» spiegò il Primo Ministro Sig.ra Thatcher ad un giornalista prima del vertice del 1984. Commisurati a tali ridotte aspettative, Williamsburg e Londra II furono in generale considerati come meglio riusciti.

Tuttavia l'evidenza di un generale declino di quello che era considerato il carattere particolare dei vertici occidentali non può essere ignorata. Che cosa può spiegare questo decadimento istituzionale? Una risposta può essere che sono aumentate le sfide economiche che i leaders occidentali devono fronteggiare, ma sarebbe difficile sostenere che le prospettive economiche nel 1975 fossero più brillanti che oggi. Probabilmente hanno maggior peso i cambiamenti nel processo stesso del vertice e nelle prospettive dei partecipanti. Come abbiamo visto, col passare del tempo il metodo di svolgimento del vertice è diventato più burocraticizzato, seguendo una specie di legge di Parkinson di entropia amministrativa. La prima generazione di partecipanti

ai vertici prendeva parte ad una fase creativa, mentre i loro successori hanno ereditato una istituzione definita, ove l'intervento personale ha minor campo d'azione. Fondamentalmente non è una istituzione costruttiva secondo le loro risposdenze. Inoltre gli attuali leaders occidentali, nell'insieme appaiono personalmente di vedute più ristrette e più nazionalisti dei loro predecessori. Praticamente in ogni principale paese partecipante ai vertici negli ultimi anni i cambiamenti di governo portano alla sostituzione di leaders orientati verso l'internazionalismo con altri leaders più orientati verso i problemi interni. (Questa tendenza può essere stata incoraggiata da avversità economiche. Una notevole eccezione a questo internazionalismo in declino è il Giappone di Nakasone). Da ultimo, il clima ideologico degli anni '80, con la sua decisa enfasi sulla libera iniziativa e sul monetarismo, è meno congeniale al tipo di gestione economica collettiva che univa tanto strettamente le decisioni nazionali ed internazionali in campo macroeconomico negli anni precedenti. Qualunque sia l'insieme di ragioni che spieghi ciò correttamente, questa tendenza dei partecipanti ai vertici ad allontanarsi dal significato stesso dei vertici, se confermata negli anni a venire, avrà importanti implicazioni per il carattere e le conseguenze dei vertici intesi come tecnica atta a sostenere la cooperazione economica internazionale.

## Conseguenze

Qualunque studioso di vertici economici occidentali è portato a chiedere: «E allora?». Valutare le conseguenze dei vertici è frustrante per tre motivi.

1) Poiché la storia non è una scienza sperimentale, non possiamo sapere per certo quale evoluzione avrebbero avuto gli atteggiamenti e le politiche dei governi in assenza dei vertici.

2) Poiché il vertice costituisce semplicemente un evento sul flusso continuo di scambi multilaterali e bilaterali, è difficile isolare i suoi effetti specifici dagli effetti di altri contatti internazionali.

3) Poiché i governi sono governi *nazionali* ed i partecipanti ai vertici uomini politici *nazionali*, gli effetti delle discussioni internazionali sono quasi sempre subordinati alle pressioni nazionali. Come ho sostenuto in precedenza, il vertice non andrebbe visto come una specie di istituzione soprannazionale, ed

il comunicato del vertice non andrebbe letto come se fosse una specie di trattato da adempiere. I vertici sono stati raramente testimoni di decisioni finali su problemi fondamentali nel campo del commercio, dell'energia, della macroeconomia, ecc. Coloro che cercano realisticamente di comprendere le conseguenze dei vertici devono ricercare in primo luogo gli effetti indiretti creati dallo svolgimento del vertice, specialmente nell'arena nazionale (14).

Questi tre fattori costituiscono le premesse necessarie alle riflessioni seguenti.

### *Incoraggiare la mutua comprensione personale.*

La conoscenza personale degli altri leaders è l'effetto dei vertici che viene più frequentemente sottolineato dagli stessi partecipanti e dai loro più stretti collaboratori. Diversamente dai burocrati (e dagli accademici) che sono tipicamente «lettori di incartamenti», i politici sono tipicamente «lettori di persone», per i quali gli scambi faccia a faccia sono importanti. Diceva un ex partecipante ai vertici: «I vertici erano per noi, per le persone che vi partecipavano. Me ne derivava una comprensione dalle persone e di quale fosse il loro vero problema — in modo diverso da quanto il loro dipartimento di Stato diceva al ministero degli esteri — e comprendevo quali difficoltà incontrassero a livello nazionale nella formulazione di un accordo. I capi di governo condividono quel certo senso di solitudine che deriva dalla loro posizione, ed in certo qual modo potevamo parlarci più francamente di quanto non facciamo con i nostri colleghi in patria».

Tali legami personali possono rendere più scorrevoli i rapporti internazionali. Molti sherpa e partecipanti ai vertici notano l'utilità dei «poter sollevare il telefono» e parlare ad un amico e collega che occupi la poltrona giusta in un'altra capitale. Il rapporto personale può avere, a volte, una portata pratica. Ad esempio si dice che Helmut Schmidt abbia influenzato la politica economica dell'ultimo governo laburista tramite le sue relazioni personali con Callaghan, e diversi partecipanti affermano che il personale intervento del Primo Ministro Fukuda, che fece molto effetto al vertice di Londra, prevenne le lamentele già programmate dagli altri a proposito delle pratiche di commercio giapponesi.

I partecipanti ai vertici fanno notare che l'amicizia personale e la consapevolezza che si dovrà incontrare nuovamente il collega l'anno successivo possono avere un effetto di «pudore», impedendo politiche nazionali unilaterali (15). Disse un ministro britannico: «Ci si pensa due volte prima di agire contro un amico». «È come un circolo di compagni di scuola — notò una delle sue controparti francesi — e non bisogna violare le regole del gioco». Quando la Germania non riuscì a raggiungere gli obiettivi di crescita che erano stati concordati al vertice di Londra, si disse che Helmut Schimdt si era trovato personalmente in imbarazzo: «Sono stato reso ridicolo (blamiert)», disse ai colleghi in patria. Il timore che il loro primo ministro venisse messo «alla berlina» o «sul banco degli imputati» ha portato i giapponesi a fare concessioni commerciali anticipate proprio alla vigilia di diversi vertici. Nelle discussioni all'interno dell'ultimo Gabinetto laburista a proposito di misure protezionistiche selettive, l'avversione di Callaghan verso la strategia protezionistica venne rafforzata dai suoi contatti internazionali, ed egli adottò a sua volta questa linea con i colleghi, con un certo successo. «Questo mi metterebbe in imbarazzo al prossimo vertice», usava dire. Oppure «Ho appena parlato con Helmut (o Jimmy) e penso che dovremmo evitare questo genere di cose al momento». D'altro lato l'obbligo morale derivante dalle relazioni personali acquisite nei vertici può essere importante solo marginalmente. Può rafforzare precedenti convincimenti, forse, ma né Callaghan, per esempio, né i suoi colleghi protezionisti ritennero che l'argomentazione internazionalista avrebbe potuto convincere le forti correnti di opposizione sul piano interno.

Gli incontri con i colleghi possono anche avere un effetto educativo sui partecipanti. La prospettiva del vertice costringe il capo del governo a svolgere i suoi compiti interni inerenti alla questione di politica economica estera ed a concentrarsi sulle dimensioni internazionali dei problemi già affrontati in patria. Inoltre gli incontri faccia a faccia riescono a rendere l'idea dei vincoli internazionali in maniera più viva dei secchi cablogrammi diplomatici. «Qualunque incontro del capo del governo con le sue controparti straniere gli dimostra che tutto è più complicato di quanto pensasse» spiegò un funzionario un po' affaticato. Un partecipante al vertice concordò: «La cosa principale è apprendere come vedono i problemi gli altri».

Questo effetto educativo è particolarmente importante per

quei politici con un retroterra culturale più ristretto, categoria che comprende un crescente numero di leaders occidentali. Gli italiani hanno un termine adatto per indicarlo; osservatori attenti in Italia affermano che l'unico effetto veramente importante dei vertici è stato quello di «sprovvincializzare» i leaders italiani, fenomeno avvenuto parallelamente in altri paesi partecipanti. I vertici hanno costituito una specie di «shock culturale» per alcuni politici giapponesi; il Primo Ministro Ohira ricordava, dopo il vertice di Tokyo: «mi sentivo ingenuo come un bimbetto». Il vertice di Ottawa servì sia agli europei che ad alcuni americani per cominciare ad istruire Reagan sulle realtà dei rapporti economici internazionali ed a indurlo a riconoscere l'«acquis» della cooperazione internazionale, come il Piano internazionale per l'energia. Secondo il punto di vista di un esperto diplomatico europeo: «i vertici fanno conoscere a quei politici la cui esperienza di base è stata di carattere nazionale il lungo romanzo a puntate della collaborazione internazionale: i nuovi lettori cominciano qui».

### *Rafforzare il processo politico.*

I vertici impegnano la potenza ed il prestigio delle più alte autorità di ciascun paese. Di conseguenza essi rafforzano il processo politico, consentendo agli esecutivi centrali di superare quegli ostacoli politici e burocratici che sarebbero più ardui in circostanze normali. Ad esempio, in paesi così diversi come gli Stati Uniti, l'Italia ed il Canada, l'urgenza dovuta alla preparazione dei vertici è servita ad alcuni funzionari per elevare il basso livello di priorità attribuito ai problemi Nord-Sud. Alcune persone a Bruxelles pensano che l'avvicinarsi del vertice incoraggia gli europei a muoversi più sollecitamente verso posizioni comuni su problemi come le questioni monetarie internazionali o il commercio con il Giappone. Durante la fase finale del *Tokyo Round* i principali negoziatori sia europei che americani trovarono utile citare gli impegni presi nei vertici di Londra e di Bonn per il raggiungimento di una sollecita e felice conclusione dei negoziati. Impegnando la credibilità sia nazionale che internazionale dei capi di governo, queste pubbliche dichiarazioni, d'intenti riducevano la possibilità che interessi più limitati si opponessero alle concessioni che i rispettivi negoziatori sapevano essere necessarie per la conclusione dell'accordo.

Questo effetto rafforzativo dei vertici è più che mai notevole in Giappone, dove il normale processo di raggiungimento dei consensi appare interminabile. La tipica riluttanza giapponese a superare divergenze di opinioni fortemente radicate e ad imporre una precisa politica è in qualche modo controbilanciata, nel contesto dei preparativi per il vertice, dall'altrettanto caratteristico timore che il primo ministro possa «perdere la faccia» a livello internazionale se non si riesce a concordare all'interno del governo una politica più sostenibile. Per esempio si dice che durante i preparativi per il vertice del 1982 il Segretario Capo di Gabinetto Miyazawa abbia sollecitato con rudezza alquanto «non giapponese» i vari ministri interessati ai problemi commerciali a risolvere le loro divergenze. «Comprendo i vostri problemi — sembra che abbia detto ai recalcitranti burocrati — ma devo avere la vostra decisione subito». Nel 1984 l'avvicinarsi del vertice servì a far scattare da parte giapponese la decisione da molto tempo in sospenso di liberalizzare i mercati dei capitali, passando sopra alle obiezioni dei funzionari del ministero delle Finanze. La data di scadenza rappresentata dal vertice sembra essere diventata parte integrante del «policy-making» in Giappone. «Dobbiamo aver risolto questa questione entro la data del vertice» sembra sia diventata l'osservazione più comune.

### *Giustificare politiche auspicabili a livello internazionale*

Di norma i leaders nazionali partecipano ai vertici allo scopo di ottenere una legittimazione internazionale alle loro politiche già in atto, non per discuterne il cambiamento. L'ideale permanente per ciascun partecipante ai vertici fu reso da un titolo apparso su un giornale americano dopo il vertice di Portorico: «I leaders del vertice appoggiano la politica economica di Ford». In gran parte della trattativa per la redazione del comunicato finale ciascun partecipante si sforza perché il successo del suo programma abbia la più vasta risonanza possibile. Ovviamente tale tendenza è anche più forte quando il vertice coincide con una campagna elettorale nazionale, come nel caso di Ford nel 1976, della Thatcher nel 1983, di Reagan nel 1984. Sia i politici al governo che quelli all'opposizione in molti di questi paesi ritengono che questa approvazione internazionale abbia un reale impatto sulla politica interna, e, viceversa, che la formula-

zione di un comunicato contrario allo sforzo della politica corrente del governo possa essere sfruttata dagli oppositori. Di fatto la riluttanza dei partecipanti non americani a criticare la politica fiscale americana nel 1984, malgrado i loro dubbi personali, rispecchiava la loro ritrosia a turbare la campagna elettorale del presidente Reagan. In questo senso esiste il rischio che il vertice diventi una specie di «società di mutuo soccorso» per i leaders in carica.

A volte la ricerca di una formulazione «utile» ha lo scopo di prevenire un qualsiasi indebolimento degli impegni assunti da un governo nei riguardi di una data politica. Si dice che i funzionari italiani che sono in favore di una linea economica austera «apprezzano» una formulazione che ponga l'accento sulla necessità dell'austerità, e anche altrove il risalto dato nel comunicato alla lotta contro l'inflazione ha rafforzato la resistenza governativa alle richieste di sgravi fiscali e monetari. Giscard trovò che l'accordo di Rambouillet era utile per parare le critiche dei gollisti che nell'ambito della sua stessa maggioranza osteggiavano il compromesso con gli Stati Uniti su questioni monetarie internazionali. Ugualmente in comunicati consecutivi sono state inserite delle dichiarazioni sull'importanza dell'energia nucleare, su richiesta dei governi tedesco e britannico, che cercavano un appoggio a livello internazionale per dei programmi fonte di controversie sul piano interno. Chiaramente questa specie «di giustificazione di una politica» non significa che i governi debbano effettuare scelte politiche non desiderate altrimenti, ma può essere d'ausilio ai governi stessi nel perseguimento di una politica che altrimenti potrebbe essere più difficile da adottare sul piano interno. Come osservò il principale collaboratore politico di un partecipante ai vertici: «il vertice può darci il vento in poppa nella politica interna». D'altra parte la legittimazione internazionale non è necessariamente sufficiente a salvare un governo che persegua una politica auspicabile internazionalmente ma impopolare all'interno. Il fatto che il Primo Ministro canadese Joe Clark abbia perso la carica nel 1979 fu dovuto in parte alla sua politica di rialzo dei prezzi del petrolio, malgrado l'approvazione internazionale di detta politica nel vertice di Tokyo di pochi mesi prima.

Nella misura in cui i comunicati sono meri documenti stile «insalata mista», senza alcuna preoccupazione di intima coerenza, la giustificazione di una politica interna, non sortisce alcun

effetto sul coordinamento politico internazionale. A volte comunque, la pratica di giustificazione di una linea politica incoraggia alla moderazione attorno ad una linea mediana internazionale. Come notò un autorevole banchiere internazionale: «È difficile proporre in un foro internazionale dei programmi nazionali assurdi; in tal modo i vertici ed altri siffatti incontri tendono a moderare i punti di vista utopistici». Un membro di una banca centrale vicino ai vertici aggiunse che negli ultimi anni la politica interna in diversi paesi ha rigettato governi eccessivamente ideologici che, probabilmente, annullavano l'effetto moderatore dei vertici. Senza questo confronto internazionale di punti di vista, la tendenza verso dogmatismi nazionali divergenti avrebbe potuto essere anche più destabilizzante.

### *Rendere compatibili politiche divergenti.*

I tassi di cambio flessibili avrebbero dovuto liberare chi fa politica a livello nazionale dalla necessità di seguire pedissequamente le politiche di moda in campo internazionale. Tuttavia gli anni '70 hanno dimostrato che i mercati monetari internazionali reagiscono così bruscamente alle deviazioni nelle politiche nazionali che la maggior parte di coloro che si allontanano dal tracciato sono costretti a tornare sui propri passi verso il «policy mix» internazionale di compromesso. I casi della Gran Bretagna nel 1976, degli Stati Uniti nel 1978, e della Francia nel 1982 indicano che questo effetto si applica anche ai paesi più importanti, benché in maniera meno immediata rispetto a quanto accade per economie più ridotte e molto aperte.

L'andamento del vertice rispecchia in termini politici questa tendenza economica. Il documento sulla macroeconomia preparato per gli sherpa nel 1982 illustra questo punto. Dopo aver passato in rassegna i «policy mix» monetari e fiscali alternativi dei governi partecipanti, il documento suggeriva che i principali deviazionisti fossero gli Stati Uniti e Giappone. Gli Stati Uniti furono esortati ad adottare una politica fiscale più severa ed una politica monetaria più allentata mentre l'esortazione rivolta ai giapponesi fu l'opposto.

I paesi più potenti possono tentare di adattarsi a questa «regressione verso la linea mediana» avvalendosi dello stesso svolgimento del vertice per ottenere lo spostamento delle opinioni internazionali nella direzione del «policy mix» preferito.

Per esempio questa fu, in parte, la strategia dell'amministrazione Carter nel 1977-78 e (con una diversa combinazione di preferenze politiche), quella dell'amministrazione Reagan nel 1981-84. I grandi paesi sono in questo senso «policy makers» proprio come i grossi produttori ed i grandi fornitori sui mercati delle merci sono coloro che «fanno i prezzi».

I paesi più piccoli, invece, sono essenzialmente «policy takers». Per essi lo svolgimento dei vertici offre un'importante opportunità di conoscere il probabile futuro del mercato internazionale della politica. «Quando dobbiamo prendere delle decisioni sulle nostre linee politiche — disse un importante funzionario economico italiano — abbiamo bisogno di sapere dove si dirigono gli altri, e non possiamo semplicemente attendere finché i mercati dei cambi ci dimostrano che siamo fuori strada. Ecco perché gli incontri fra gli sherpa e lo stesso vertice sono importanti per noi». Un partecipante canadese (tifoso di football) fece riferimento all'importanza di «tenersi affiancati» in termini politici, e ricordò che quando il Primo Ministro Trudeau si rese conto, durante il vertice del 1979, che il clima politico si stava muovendo verso le restrizioni, ritornò in patria per proporre al parlamento un pacchetto di misure di austerità (il fatto che tale pacchetto abbia contribuito poi alla sua successiva sconfitta elettorale conferma semplicemente le difficoltà create dal contrasto fra economia internazionale e politica nazionale).

Un partecipante esperto nella preparazione di vertici espresse il concetto in termini vivaci: «Ogni anno i topi artici hanno bisogno di ritrovarsi insieme per darsi dove andranno». Uno dei suoi colleghi, meno cinico, spiegò che «si ritorna dal vertice sentendosi più sicuri di conoscere la direzione di massima in cui volge la politica degli altri, così almeno si sa dove nasceranno i problemi». Teoricamente questo fenomeno di «policy taking» è l'esatto opposto del problema rappresentato dai «cavalieri solitari»; potrebbe forse essere denominato il problema del «cavaliere imbrigliato». Benché io abbia formulato il problema come se tutti i paesi fossero o puri «policy-makers» o puri «policy takers», sarebbe più preciso affermare che i paesi seguono strategie composte di differenti combinazioni di «policy making» e di «policy taking».

Anche i partecipanti più potenti sono stati portatori occasionalmente verso un compromesso reciproco dallo svolgimento del vertice. Per esempio le discussioni collegate al vertice di

Londra ridussero sensibilmente le differenze di opinioni sulla linea dura iniziale del Presidente Carter nel campo dell'energia e della non proliferazione nucleare. Sui problemi Nord-Sud le discussioni legate al vertice ridussero nel 1981 e nel 1982 il divario esistente fra l'amministrazione Reagan e gli europei: gli americani vennero indotti ad adottare una posizione più aperta sui cosiddetti «negoziati globali», mentre gli europei giunsero gradualmente a capire l'importanza attribuita da Reagan al ruolo svolto dall'iniziativa privata nello sviluppo. Ugualmente durante lo svolgimento del vertice di Williamsburg, si creò un certo ravvicinamento fra i sostenitori di Reagan e gli altri partecipanti sulle relazioni economiche Est-Ovest e la politica monetaria internazionale.

In alcuni casi il compromesso reciproco riflette semplicemente il processo politico che porta ad evidenziare divergenze: ma in altri casi l'accomodamento è basato sul «negoziato integrativo», in cui i partecipanti giungono gradualmente ad una migliore comprensione delle priorità e della logica delle posizioni delle controparti. Ad esempio alcuni partecipanti riferiscono che nel periodo fra Ottawa e Williamsburg si poté notare un aumento della reciproca comprensione sui problemi macroeconomici e monetari, che portò ad un confronto meno semplicistico sui tassi d'interesse degli Stati Uniti ed a un maggior grado di accordo operativo sul significato degli interventi sui tassi di cambio.

Nessuno di questi casi di compromessi reciproci ha eliminato completamente le divergenze fra le nazioni ma, come fece notare un partecipante al vertice, «È l'effetto cumulativo dei vertici quella che conta». Naturalmente il compromesso reciproco è il pane quotidiano della diplomazia, ma lo svolgimento del vertice ha un ruolo speciale nell'incoraggiare a darsi da fare quando (come nei casi citati) lo stesso capo di governo sia stato personalmente identificato con la politica in questione.

È normale che l'effetto di ravvicinamento delle posizioni provocato dallo svolgimento del vertice agisca soprattutto nel senso di aumentare (anche se solo marginalmente) il peso dei dissidenti dalla linea ufficiale all'interno di ciascuno dei governi in contrasto. In generale l'avvicinarsi del vertice rafforza l'ala delle fazioni più internazionaliste entro l'ambito di ciascun governo. «Evitiamo, se è possibile, una baruffa su questo punto, al vertice» è sempre un'utile osservazione nei dibattiti interni.

Per converso si è saputo che consiglieri nazionali, in più di un governo, hanno aspramente criticato la preparazione dei vertici in generale, e gli sherpa in particolare, ritenendoli una specie di «cospiratori internazionalisti». Tale punto di vista era comune tanto fra i democratici «liberal» della Casa Bianca all'epoca di Carter orientati verso i problemi interni, quanto sembra esserlo l'ala conservatrice dei sostenitori di Reagan.

### *Risolvere il dilemma del prigioniero.*

I vertici possono anche facilitare la cooperazione internazionale nel contesto dei problemi sollevati dal «dilemma del prigioniero», in cui ciascun partecipante potrebbe trovarsi in una posizione migliore se si adottasse una linea di condotta comune, ma in cui ciascuno, individualmente, ha potenti incentivi per discostarsi dalla linea comune e diventare un «cavaliere solitario». (16) Per esempio di fronte alla sfida dell'Opec del 1979 era chiaro che per i consumatori occidentali sarebbe stato meglio se tutti avessero potuto accordarsi sulla riduzione della domanda d'importazioni petrolifere. D'altro canto per ciascun singolo paese il risultato ideale sarebbe stato che tutti gli altri limitassero la domanda, mentre i propri consumi rimanevano senza limiti. La logica di un'azione collettiva in una simile situazione richiede che ciascuno dei paesi più importanti assuma un impegno credibile e reciprocamente vincolante a ridurre i consumi, e tale fu il risultato ottenuto al vertice di Tokyo. Funzionari di tutti i paesi partecipanti, nonché osservatori imparziali della Agenzia internazionale per l'energia (Aie) sono d'accordo sul fatto che gli obiettivi concordati a Tokyo ebbero effettivamente un influsso significativo sulle politiche energetiche nazionali, rafforzando i conservazionisti. (Cionondimeno le politiche governative furono meno determinanti, per spiegare la successiva riduzione della domanda, di quanto non lo siano stati l'effetto diretto dell'aumento dei prezzi e la conseguente recessione mondiale). I problemi Nord-Sud possono costituire un altro caso in proposito, poiché lo sviluppo nel Terzo mondo costituisce un bene comune per l'intero occidente (in quanto significa un aumento della domanda mondiale e maggiore stabilità politica), ma gli aiuti per lo sviluppo occupano caratteristicamente un gradino molto più basso nella scala dei programmi nazionali e bilaterali.

Il vertice costituisce una sede particolarmente utile per l'esame di problemi del tipo «vantaggi comuni» o «dilemma del prigioniero». In primo luogo sono presenti tutti i maggiori paesi necessariamente coinvolti, e tuttavia il loro numero è sufficientemente limitato perché appaia chiara la responsabilità di ciascuno. (17) In secondo luogo l'autorità e la presenza fisica dei partecipanti al vertice danno maggior credibilità agli impegni reciproci, poiché costerebbe caro sconfessare un impegno preso da un capo di stato o di governo. Ecco perché l'impegno del Vertice di Tokyo sulle importazioni di petrolio ebbe molto più peso di un analogo impegno preso da funzionari di rango più basso nell'ambito dell'Aie. Questo è anche il motivo per cui venne ripetuto l'impegno commerciale dell'Ocse del 1974 in più di un comunicato finale dei vertici. Di tali impegni ci si può servire in successivi dibattimenti interni. Un partecipante ai vertici americano, ricordando i dibattiti interni su proposte di limitazioni alle importazioni di calzature, notò: «Se un presidente prende qualche impegno durante un vertice e vi si può fare riferimento in una riunione, si ha in mano un argomento veramente forte. Il resto del governo può anche non rimanerne impressionato, ma il presidente lo è».

*Vertice di Bonn: coordinamento delle politiche, collegamento e governi divisi.*

Quanto trattato nelle ultime pagine ha illustrato in che modo i vertici possono migliorare anche se marginalmente il coordinamento internazionale su una linea politica. Con ogni probabilità, comunque, l'apice massimo dei tentativi compiuti dal vertice per il raggiungimento di un coordinamento politico fu toccato nel 1978. Sin dall'inizio del 1977 l'amministrazione Carter aveva cercato invano di far sì che i tedeschi (ed i giapponesi) si uniformassero alle misure di reflazione prese dall'America, secondo la cosiddetta strategia «della locomotiva» per la ripresa economica mondiale (18). In assenza di tale coordinamento il dollaro era calato a precipizio. Alcuni sostenitori dei tassi di cambio flessibili avevano in precedenza supposto che la fluttuazione avrebbe ovviato al bisogno di coordinamento internazionale, ma a metà del '78 stava diventando chiaro che ampie oscillazioni dei tassi di cambio avevano effetti collaterali molto dannosi. Con l'appoggio sussidiario dei paesi europei più picco-

li e dell'Ocse, gli americani, nel 1978, rinnovarono le pressioni per ottenere maggiori incentivi economici in Germania. Da parte loro i tedeschi (anche in questo caso col tacito appoggio degli altri paesi partecipanti al vertice) cercarono di ottenere una sostanziale riduzione delle importazioni di petrolio americane, che essi vedevano come una continua minaccia per la stabilità economica internazionale.

Dopo ampie trattative in vari fori per tutta la primavera del 1978, venne raggiunto il consenso su un accordo complessivo nel vertice di Bonn. Helmut Schmidt acconsentì ad un maggiore incentivo fiscale dell'ammontare dell'1% del Pnl, e Jimmy Carter si impegnò alla liberalizzazione dei prezzi interni del petrolio prima della fine del 1980. Elementi secondari nell'accordo di Bonn comprendevano l'impegno del Giappone ad aumentare le importazioni ed a limitare le esportazioni nonché a rinnovare gli sforzi per favorire la crescita interna; era inoltre compreso l'impegno americano a dare priorità alla lotta contro l'inflazione ed il consenso francese a progredire nei negoziati commerciali del *Tokyo Round*. Tutto sommato il vertice di Bonn diede vita ad un accordo equilibrato di una specificità senza precedenti, ed è da sottolineare che praticamente tutte le misure comprese nel pacchetto vennero effettivamente prese a livello nazionale. In retrospettiva esistono opinioni differenti sui reali meriti economici di questo accordo. Molti tedeschi e giapponesi (benché non tutti) pensano che le misure di incentivazione fiscale favorirono i successivi disavanzi di bilancio e l'inflazione, mentre molti americani ed altri europei continuano a ritenere che quell'aumento di incentivi era la medicina che si voleva nel giugno 1978, ed attribuiscono l'inflazione successiva a fattori esogeni, particolarmente alla rivoluzione iraniana e alla seconda crisi petrolifera. (Tutti sono d'accordo sul fatto che la liberalizzazione del prezzo del petrolio negli Stati Uniti fu molto utile). Non è in questo saggio che si debbono risolvere questi interrogativi di valutazione economica retrospettiva. Per quanto qui ci si propone è importante notare due caratteristiche di rilievo di questo raro caso di autentico coordinamento internazionale su una linea politica.

Per prima cosa il pacchetto di Bonn determinò un legame fra differenti settori — in particolare della politica fiscale e della politica energetica — legame che era essenzialmente politico, per così dire, e non funzionale. Per il fatto che nello stato mo-

dero tali settori distinti sono normalmente amministrati da burocrazie differenti e rispondono a differenti gruppi di pressione nazionali, è raro che gli scambi fra i due settori possano essere effettuati senza la partecipazione attiva del capo del governo. Solo lui ha l'autorità per costringere un settore ed effettuare quella che per esso rappresenta una concessione senza contropartita, e soltanto lui può compensare i costi che ne derivano con i vantaggi che (presumibilmente) la nazione trarrà dalla corrispondente concessione dell'altra parte. Senza questi scambi incrociati, tra un settore e l'altro, non si potranno mai concludere importanti giochi internazionali a somma positiva. Per esempio non esisteva nessuna concessione possibile da parte della Germania nel campo dell'energia che potesse indurre gli americani a fare le concessioni che effettivamente fecero in quel campo.

I vertici incoraggiano i governi a stabilire legami e priorità fra problemi di cui per tradizione si occupano organizzazioni di specialisti. Come spiega uno sherpa: «Nell'elaborazione di un accordo capita ch'io dica ai miei colleghi sherpa, ad esempio: Lo so che questo è ciò che ha detto il mio esperto negli aiuti allo sviluppo, ma ci sono cose più importanti». Nei vari governi, organizzazioni indipendenti di specialisti si occupano per tradizione storica di alcuni settori dell'economia internazionale, per esempio le questioni commerciali e quelle monetarie, ma i problemi d'oggi scavalcano spesso questi confini settoriali. Purché si presti la dovuta attenzione a particolari importanti per il settore, il coinvolgimento dei capi di governo e dei loro collaboratori nei preparativi per il vertice renderà più semplice il superamento degli effetti centrifughi provenienti da questi «sottogoverni» settoriali ed il raggiungimento di accordi che garantiscano vantaggi reciproci. Dice uno sherpa americano: «Il vertice è molto importante nell'ambito del governo statunitense, dal momento che costituisce l'unica occasione in cui si effettua un qualche tentativo per raggiungere un accordo tra i vari enti sulla politica economica internazionale, esattamente come il processo di stesura del bilancio preventivo fa giungere a maturazione la politica economica nazionale». Altri governi sono divisi in maniera meno evidente di quello americano, ma anche su di essi il processo di preparazione del vertice sembra avere un effetto di integrazione.

Una seconda caratteristica della politica rispecchiata dall'accordo di Bonn del 1978 è ancor più rivelatrice: l'accordo

venne raggiunto soltanto perché nell'ambito di ciascuno dei maggiori governi esisteva una potente fazione che era realmente in favore del tipo di politica che veniva richiesto a livello internazionale. Da parte americana la liberalizzazione del prezzo del petrolio era vivamente (ma non tanto ad alta voce) sollecitata, come facente parte degli interessi nazionali americani, da una coalizione di consiglieri internazionali ed economici del Presidente, in contrasto con i collaboratori politici per le questioni interne e con i membri principali del Congresso. Da parte tedesca alcuni funzionari del «Bundeskanzleramt» e del Ministero dell'economia, insieme a rappresentanti del Partito Socialdemocratico e dei sindacati, sostenevano in privato, all'inizio del 1978, che al paese era necessario uno stimolo economico supplementare. L'opposizione veniva da parte di alcune persone del Ministero delle Finanze e dal mondo delle banche, in particolare da parte della direzione della Bundesbank. In pubblico anche l'atteggiamento di Helmut Schmidt era di ferma opposizione, ma persone a lui vicine sospettano che egli segretamente approvasse il fatto di essere spinto su una rotta politica più espansionistica. Benché si sia mitizzato oggi in Germania il fatto che il pacchetto d'incentivi venne forzatamente imposto ad una Germania riluttante da una pressione esterna, la maggior parte di coloro che presero parte allo svolgimento del Vertice del 1978 (inclusi molti oppositori del pacchetto) affermano in privato che ebbe peso essenziale anche la pressione nazionale verso una politica espansionistica. In verità molti pensano che, anche senza pressioni esterne, si sarebbe comunque giunti più avanti nell'anno all'introduzione di un pacchetto un po' più ridotto di misure d'incentivazione economica. Quanto agli Stati Uniti l'impegno assunto al vertice ebbe un ruolo cruciale nel successivo, acceso dibattito interno a proposito della politica energetica dell'amministrazione, e fu probabilmente determinante per la decisione finale di liberalizzazione.

Per ironia, nelle trattative al vertice fra lo sherpa americano e quello tedesco, ciascun negoziatore appoggiava in privato la politica che da parte dell'altro si voleva imporre al proprio governo. In altri casi, durante i preparativi per il vertice queste alleanze di convenienza transnazionali che stanno alla base dell'accordo finale divennero talvolta esplicite. Più di un funzionario americano sollecitò le sue controparti tedesche ad esercitare maggiori pressioni sul governo americano perché riduces-

se le importazioni petrolifere. E da parte loro quanti in Germania erano favorevoli ad una politica espansionistica cercarono di sincronizzare i tempi del Vertice in modo tale da fruttare al massimo l'effetto delle pressioni esterne. Un'analisi del genere si adatta anche alla logica del contributo giapponese all'accordo sulla «locomotiva», poiché funzionari giapponesi favorevoli all'incentivazione economica gradirono il contributo dato dalla pressione statunitense quale mezzo per superare le obiezioni del loro ministero delle Finanze (19). L'unione di un negoziato di tipo distributivo con uno intraorganizzativo fu essenziale per il successo dell'accordo.

In breve, una coordinazione internazionale è più probabile quando i governi sono internamente divisi, ossia quando potenti fazioni all'interno di ciascun governo già sono favorevoli all'auspicato cambiamento politico. Dieter Hiss, lo sherpa tedesco del vertice del 1978, scrisse in seguito che i vertici hanno probabilità di produrre cambiamenti di politica interna «solo nella misura in cui riescono a mobilitare e/o mutare la pubblica opinione e l'atteggiamento dei gruppi politici. Spesso ciò è sufficiente, se l'equilibrio delle opinioni si sposta e si forma la maggioranza minima per dar via libera a quelle iniziative di una forte minoranza che prima erano ostacolate». (20) Il rimescolamento degli allineamenti al tavolo da gioco nazionale consente così il raggiungimento di un accordo al tavolo internazionale.

Questo favorevole concorso di circostanze non è comune nell'economia politica internazionale. Altri pacchetti potenziali di accordi al vertice sono falliti perché mancava un'adeguata corrente di sostenitori a livello nazionale. Per esempio nel 1982 alcuni partecipanti al vertice parlavano di un pacchetto di accordi in cui gli europei avrebbero acconsentito alle restrizioni sul commercio e il credito Est-Ovest in cambio di concessioni americane in campo monetario o sui problemi Nord-Sud. Tuttavia i sostenitori (anche quelli taciti) delle restrizioni commerciali con l'Est erano assai pochi all'interno dei governi europei, e viceversa pochissimi membri dell'Amministrazione Reagan erano favorevoli ad interventi significativi sul corso dei cambi o a negoziati globali.

In linea generale le scelte politiche di un governo riflettono una coalizione abbastanza stabile degli interessi nazionali. Cambiare tali linee politiche per favorire un miglior coordinamento internazionale richiederebbe spesso un notevole riaggiustamento

della base d'appoggio al governo e contrasterebbe le convinzioni personali dei principali leaders governativi. Così, i vantaggi potenziali derivanti dal gioco internazionale devono essere abbastanza considerevoli da controbilanciare i costi interni provocati dal coordinamento, particolarmente a causa dell'alto livello di incertezza che circonda il gioco internazionale.

Inoltre, anche quando in linea di principio le coalizioni transnazionali sono possibili, la loro formazione viene ostacolata dalla riluttanza della maggior parte dei funzionari a ricercare potenziali alleati nei governi stranieri. Il negoziato intraorganizzativo è spesso visto (erroneamente, a mio parere) come ostacolo, piuttosto che come appoggio ad un efficace negoziato internazionale. Anche quando i negoziatori sono consapevoli delle divergenze interne esistenti dall'altra parte del tavolo, gli ostacoli al coordinamento fra le nazioni ed i rischi di fallimento sono alti. Durante gli incontri del Gruppo della Biblioteca, per esempio, lo stesso Helmut Schmidt sollecitò le sue controparti straniere a richiedere in pubblico che la Germania adottasse una politica più espansionistica, ma quando questa richiesta fu presentata, anche Schmidt si unì ai suoi compatrioti nelle lamentele sulla «interferenza straniera». I teorici accademici della politica transnazionale possono aver sottovalutato l'elasticità delle norme relative all'unità ed alla sovranità dello Stato.

## Conclusioni

Sarebbe errato considerare i vertici come sostituti di altri contatti internazionali, o come un processo che debba inevitabilmente scalzare od indebolire le organizzazioni internazionali esistenti, come l'Ocse, il Gatt, il Fmi o l'Aie (21). In teoria i vertici e queste altre istituzioni rappresentano delle vie d'accesso alla cooperazione economica fra di loro complementari e non concorrenziali. Come abbiamo visto, queste organizzazioni presentano diverse debolezze interne che i vertici tendono a controbilanciare. La dimensione delle organizzazioni offre una tentazione d'indipendentismo e riduce la possibilità di una stretta familiarità, per cui riesce più difficile per le organizzazioni stesse dare consigli sul dilemma del prigioniero. Il coinvolgimento meno profondo dei politici nazionali, particolarmente dei capi di governo, nelle attività delle organizzazioni rende un po' più dif-

ficile per queste ultime risolvere dilemmi politici al tempo stesso nazionali e internazionali, indirizzare compromessi associati tra un settore e l'altro ed ottenere impegni nazionali credibili. D'altro lato, a paragone dei capi di governo, ed anche degli sherpa, coloro che fanno parte di queste organizzazioni sono generalmente più esperti in termini tecnici e godono di una maggior continuità nella carica. Tali caratteristiche significano che le organizzazioni sono probabilmente più adatte ai «negoziati integrativi», cioè alla soluzione congiunta dei problemi.

Per la maggior parte gli interessati ai vertici si rendono conto del bisogno di coordinare le loro attività col lavoro che vanno svolgendo le organizzazioni internazionali. La collaborazione informale con l'Ocse ha funzionato abbastanza bene fino agli ultimi tempi, e le relazioni con l'Aie continuano ad essere soddisfacenti. L'iniziativa per un incontro ministeriale del Gatt nel 1982 scaturì dal processo di preparazione del vertice, ed il fallimento di quella riunione può difficilmente essere attribuito al vertice come tale. L'accordo monetario di Versailles del 1982 migliorò effettivamente il coordinamento fra il processo di svolgimento del vertice e le attività del Fmi, coinvolgendo il direttore generale dell'Fmi nella continuazione delle discussioni fra i paesi partecipanti ai vertici su problemi monetari e macroeconomici. L'efficacia delle organizzazioni internazionali può essere in qualche misura calante a partire dagli anni '60, ma se così è, non bisogna darne la colpa ai vertici. Il declino della leadership americana e l'effetto disgregante delle politiche interne sono stati fattori più importanti e, come ho sostenuto, i vertici stessi sono una risposta proprio a quei problemi. Il miglioramento dell'efficacia dei vertici ed il rinvigorimento delle organizzazioni internazionali sono compiti complementari, non alternativi.

Basandosi sulle incertezze della ricostruzione storica e sul confronto tra dati di fatto contraddittori si può dire che i vertici abbiano prodotto qualche modesto risultato. Di volta in volta lo svolgimento di un vertice ha contribuito alla soluzione delle divergenze politiche tra i paesi partecipanti, ed è servito come misura profilattica per la buona salute del sistema commerciale internazionale. Hiss spiega la cosa così: «particolarmente interessante è la domanda se i governi abbiano mai preso delle misure, provocate dal vertice, che non avrebbero preso senza il vertice. La risposta è chiara. Nessun paese va contro i propri interessi. Ma certamente la definizione

dei suoi interessi può cambiare a causa di un vertice, con le possibilità che questo offre di compromessi e di «dare per prendere». È sempre stato chiaro che gli orientamenti raggiunti al vertice non potevano avere il carattere di decisioni comuni su misure definitive... Comunque l'inserimento efficace dei risultati degli incontri al vertice nel processo decisionale interno rende più semplice guidare tale processo in una direzione che produca risultati positivi, non solo dal ristretto punto di vista nazionale, ma anche in un contesto internazionale in modo che cresca la possibilità di cooperazione internazionale e diminuisca quella di seri conflitti internazionali sulla politica economica, monetaria o commerciale, e di politiche prettamente egoistiche» (22).

Ciò che conta nei casi riusciti di coordinamento internazionale è non tanto il comunicato ufficiale in sé quanto gli effetti dei vertici in campo nazionale, con il rafforzamento delle fazioni più internazionaliste nel processo politico. Se non esiste alcuna significativa pressione nazionale per una linea politica di cooperazione internazionale, i vertici non possono crearla, ma dove tale pressione esiste il processo di svolgimento del vertice può ampliare la sua portata.

Comunque i vertici non sono stati una medicina per tutte le malattie. L'esperienza degli ultimi dieci vertici ha dimostrato quanto difficile sia in realtà coordinare la politica internazionale, non solo in termini economici, ma anche in termini politici. Inoltre il vertice come istituzione ha mostrato la tendenza a perdere efficacia negli ultimi anni, a misura che i preparativi si sono allontanati dalla diretta sfera di competenza dei capi del governo e che le relazioni pubbliche hanno assunto maggior peso rispetto alla sostanza negli approcci dei principali partecipanti. Se l'immagine dei vertici che dava il Gruppo della Biblioteca era simbolizzata dal ritiro dei partecipanti in luoghi appartati come Rambouillet e Portorico, e se l'interpretazione del vertice come «volto ad ottenere risultati», enfatizzata negli anni di Carter, era legata alle sedi più da «giornata di lavoro» di Londra, Bonn e Tokyo, la moda più recente di scegliere come sedi i palazzi ottocenteschi di Versailles e Williamsburg (già preannunciata forse dai palazzi secenteschi di Venezia), sembrerebbe annunciare una terza immagine: il vertice come «spettacolo mondiale».

Per ironia sia Mitterrand che Reagan, i grandi protagonisti dei vertici dei primi anni '80, pensano che i mali dei vertici po-

trebbero essere guariti riducendone l'istituzionalizzazione e mutando i vertici in ristretti seminari. Secondo me, però, questo punto di vista confonde la pompa (che è antitetica all'efficacia dei vertici) con la preparazione (che è in verità vitale per l'efficacia dei vertici). I vertici coronati da successo hanno richiesto un'accurata preparazione, a cominciare da Rambouillet. Anche nel caso del vertice di Williamsburg, dichiaratamente più «spontaneo», gran parte della convergenza che si è manifestata su problemi come il commercio Est-Ovest e la politica monetaria internazionale emerse in estese preconsultazioni durante al primavera del 1983. È improbabile che i vertici non adeguatamente preparati riescano ad affrontare i problemi veramente difficili e complessi posti dall'interdipendenza economica, ed è più probabile che degenerino in chiassosi scontri.

I padri fondatori dei vertici definirono il *campo d'azione della nuova istituzione in termini ambiziosi*. Però erano anche assertori della semplicità nello svolgimento del vertice. Di fatto questa combinazione di obiettivi ambiziosi e di procedure semplici, per quanto attraente possa essere in teoria, si è dimostrata inattuabile sin dall'inizio. La storia dei vertici occidentali riflette una battaglia a base di avanzamenti e retrocessioni per conciliare questi desideri inconciliabili. Mentre i primi vertici dimostrarono che risultati concreti richiedevano una notevole preparazione, i partecipanti ai vertici degli ultimi anni '70 hanno accettato le idee americane di approfondimento della base istituzionale dei vertici. All'inizio degli anni '80, però, si diffuse il malcontento per la degenerazione burocratica del processo di svolgimento del vertice. Infine, quando in seguito al fiasco di Versailles del 1982, i vertici rasentarono il crollo come istituzione, la nuova generazione di partecipanti ha accettato il fatto che se si tende alla semplicità procedurale bisogna che le reali aspettative siano radicalmente inferiori.

In breve, la chiara lezione di quest'ultimo decennio è che i vertici possono essere o semplici nelle procedure o produttivi, ma non entrambe le cose. Messi di fronte a questo dilemma i partecipanti ai vertici hanno ridimensionato le loro ambizioni. Nel mondo interdipendente degli anni '80, tuttavia, questa specie di amabile anarchia del tipo «vivi e lascia vivere» non assicura la cortesia a livello internazionale. Azioni scoordinate possono lasciar tutti in una situazione peggiore. Vertici più produttivi e più ambiziosi potrebbero dare un più largo contributo alla

prosperità e all'armonia in occidente. In ultima analisi, dal momento che soltanto i politici nazionali più autorevoli possono aggregare in modo credibile gli interessi nazionali nel più vasto contesto internazionale, un mondo senza i vertici sarebbe un mondo meno stabile.

### *Ringraziamenti*

Questo capitolo ha attinto molto dalla ricerca che è riportata più dettagliatamente nel mio libro scritto in collaborazione con Nicholas Bayne «Restare Uniti: I Vertici delle Sette Potenze», pubblicato da Heinemann, dal Royal Institute of International Affairs, e dalla Harvard University Press 1984. Per l'aiuto dato in questo saggio ringrazio il Center for International Affairs di Harvard, il Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, la Japan Foundation, il Royal Institute of International Affairs, ed il Social Science Research Council. Naturalmente sono particolarmente grato a tutti coloro che nelle sette nazioni dei vertici e nella Commissione Europea hanno gentilmente acconsentito a parlare con me delle loro esperienze e prospettive. Per i commenti espressi su questo capitolo desidero rivolgere particolari ringraziamenti ai partecipanti alla conferenza di Maastricht, come pure a Robert Axelrod, Nicholas Bayne, Jeffry Hart e Sir Michael Palliser. Naturalmente nessuna di queste persone od istituzioni è responsabile per eventuali errori di fatto o di interpretazione.

(1) David Watt, «Pros and Cons of Political Summitry», *Financial Times* (London), 29 Aprile 1977.

(2) Op. cit.

(3) Richard N. Cooper, «Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies», *World Politics*, Gennaio 1972, pagg. 164-179.

(4) Vedi Robert O. Keohane, «Beyond Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy» (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984).

(5) Economisti ed esperti di scienze politiche hanno recentemente cominciato ad applicare gli approcci teoretici del gioco a questo stesso insieme di concetti. Vedi, per esempio, Robert O. Keohane, «U.S. Foreign Economic Policy Toward Other Advanced Capitalist States», in ed. Kenneth A. Oye, Donald Rothchild, e Robert J. Lieber «Eagle Entangled: U.S. Foreign Policy in a Complex World» (New York Longman, 1979); Ralph C. Bryant, «Money and Monetary Policy in Interdependent Nations» (Washington D.C.: Brookings, 1980), specialmente pagg. 453-481; Arthur A. Stain, «Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World», *International Organization*, vol. 36 (Primavera 1982), pagg. 299-324; Richard N. Cooper, «Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies», in «Handbook for International Economy», Ronald Jones e Peter B. Kenen, (North Holland, in preparazione); e le opere ivi citate.

(6) Richard E. Walton e Robert McKersie, «A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of Social Interaction Systems» (New York: McGraw-Hill, 1965).

(7) *Ibidem*, pag. 3.

(8) In un certo periodo fu teorizzato che tassi di cambio flessibili potessero offrire un modo semplice per isolare l'autonomia economica nazionale senza rinunciare ai benefici del commercio internazionale, ma l'ultimo decennio ha dimostrato che non possiamo evitare così facilmente i termini del dilemma sovranità-interdipendenza.

(9) Uno dei rari resoconti pubblicati di alcuni di questi eventi che io abbia trovato è, di George P. Shultz e Kenneth W. Dam, «Economic Policy Beyond the Headlines» (New York: Norton, 1977), pagg. 12-13. Per amore di brevità, salterò la complicata storia di come il Giappone, l'Italia, il Canada e successivamente la Comunità Europea furono aggiunte alla lista dei partecipanti ai vertici Occidentali. Il tono generale degli incontri e dei preparativi continua a essere dettato prevalentemente dai quattro partecipanti originari, anche se su molti temi specifici ed in casi specifici gli altri sostengono spesso ruoli importanti.

(10) Alcuni partecipanti riferiscono di un clima simile in altri piccoli comitati internazionali che si riuniscono di frequente, come il Coreper (Consiglio dei Rappresentanti Permanenti) della Comunità Europea.

(11) Tralascio qui di parlare del ruolo esercitato dalla Comunità Europea nel coordinare le posizioni dei partecipanti europei al vertice, perchè tale argomento è trattato altrove. C'è stata, attraverso gli anni, una certa convergenza delle posizioni europee in materia di vertici, ed i membri della Commissione sono propensi ad attribuire tale convergenza all'attività della Comunità. D'altro canto i partecipanti ai preparativi nazionali delle quattro capitali europee escludono categoricamente che la coordinazione comunitaria costituisca un fattore di qualche rilievo nelle loro decisioni, salvo che per il commercio, ove la Commissione possiede derivanti dal Trattato di Roma. Qualunque convergenza a livello europeo ci sia stata, essi affermano, è dovuta a cambiamenti più radicali negli interessi economici. Contatti europei bilaterali, particolarmente tra Bonn e Parigi, sono stati importanti nella preparazione dei vertici.

(12) L'unica eccezione a questa generalizzazione è la Germania, dove lo sherpa che dirige i lavori viene spesso dal Ministero delle finanze.

(13) International Herald Tribune (Parigi) 23 luglio 1981; Financial Times (Londra) 23 luglio 1981.

(14) Per un'opinione alternativa in proposito vedi il capitolo di Pelkmans in questo volume.

(15) Scrivendo secondo la tradizione della teoria ufficiale dei giochi, Robert Axelrod ha dimostrato che la probabilità di collaborazione fra i giocatori aumenta quando questi si aspettano di tornare ad incontrarsi. Tale logica, che è applicabile sia ai singoli leaders che alle nazioni, è probabilmente un importante elemento implicito nel coordinamento della politica internazionale. Robert Axelrod «The Emergence of Cooperation among Egoists» American Political Science Review, Vol. 75, N. 2, giugno 1981.

(16) Il dilemma del prigioniero in origine si riferisce a due complici imprigionati separatamente, a ciascuno dei quali viene detto che se confessa e coinvolge il complice sfuggirà alla punizione, ma se rimane zitto mentre invece il complice confessa, verrà punito severamente. Se entrambi i prigionieri non parlano entrambi verranno rilasciati senza problemi, ma, impossibilitati come sono

a coordinare le loro versioni, ciascuno di essi è fortemente stimolato a tradire, e così finiscono con l'essere puniti entrambi.

(17) Per ricercare una spiegazione sul perchè sia più facile per i gruppi più piccoli risolvere i problemi del tipo «vantaggi comuni» che per i gruppi più numerosi, vedi Mancur Olson, «The Rise and Decline of Nations» (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1982).

(18) Mr. Randall Henning dell'Università di Tufts, Medford, Massachusetts, U.S.A., sta completando una tesi di dottorato sulla controversia del 1977-78 sulla reflazione mondiale. Devo esprimergli il mio ringraziamento per le approfondite discussioni avute con lui sull'argomento.

(19) V.I.M. Desler e Hisao Mitsuyu: «Locomotives on Different Tracks: Macroeconomic Diplomacy, 1977-1979,» in «Coping with U.S. — Japanese Economic Conflicts, I.M. Destler and Hideo Sato (Lexington, Massachusetts: D.C. Heath, 1982).

(20) Dieter Hiss, «Weltwirtschaftsgipfel, Joachim Frohn e Reiner Staeglin, (Berlino: Duncker e Humblot, 1980) pagg. 286-287 (la traduzione è mia).

(21) Per una visione critica dell'effetto del vertice sulle istituzioni internazionali tradizionali, V.J. Robert Schaetzel e H.B. Malmgren, «Talking Heads», in Foreign Policy, estate 1980, pagg. 130-142.

(22) Dieter Hiss, «Weltwirtschaftsgipfel: Betrachtungen eines Insiders», in Empirische Wirtschaftsforschung, Joachim Frohn e Reiner Staeglin, (Berlino: Duncker e Hublot; 1980, pp. 282-284).

## VERTICI OCCIDENTALI E COOPERAZIONE ECONOMICA (\*)

### Perché i «Vertici Economici»?

Le riunioni dei capi di stato e di governo erano piuttosto rare fino al 1975. Tuttavia c'erano stati casi famosi quali il congresso di Vienna e la conferenza di Yalta. È evidente il fatto che essi sono un fenomeno ricorrente e che vertono principalmente su questioni economiche. Il loro ripetersi però è cosa nuova solo per il mondo sviluppato occidentale nel suo complesso (non per la Ce) poiché i paesi del Patto di Varsavia e del Comecon come pure quelli di associazioni quali l'Organizzazione degli Stati Africani e dei paesi non allineati organizzano vertici da decenni. Si può dire piuttosto che l'aspetto economico è la principale caratteristica dei vertici occidentali dal 1975.

Questa caratteristica può essere spiegata dalle circostanze economiche, politiche e strettamente individuali che hanno prevalso durante i primi incontri al vertice. La tendenza successiva di comprendere discussioni sulla politica di sicurezza e quelle

(\*) La versione finale di questo saggio si è avvalsa delle discussioni del Gruppo di Lavoro e di quelle dei partecipanti al Colloquio sui Vertici Economici, organizzati dall'Istituto Europeo di Amministrazione Pubblica, come pure delle osservazioni di George de Menil e di Victor Schoofs. Naturalmente essi non hanno alcuna responsabilità per quanto affermato nel testo.

più tradizionali sulla politica estera è nulla più che un ritorno alla normalità; tuttavia è coerente con i motivi dell'obiettivo economico iniziale dato anche che quei fattori si sono considerevolmente indeboliti con il passare del tempo.

La situazione economica dei cinque anni precedenti il vertice di Rambouillet (1975) era certamente preoccupante. A causa di una molto insolita sincronizzazione delle punte dei cicli d'affari in tutta l'economia di mercato dei paesi sviluppati, di una certa speculazione sulle merci e di alcuni cattivi raccolti, nel 72/73 si presentò un boom delle merci ed un deficit di prodotti alimentari, culminati in timidi aumenti del prezzo del petrolio. Nei primi anni settanta l'inflazione era in veloce ascesa. Il sistema monetario internazionale subì parecchi colpi quali la svalutazione del dollaro statunitense (preceduta da una sovratassa temporanea del 10% su tutte le importazioni statunitensi), la reiterata chiusura dei mercati di cambio internazionali a causa dell'insopportabile pressione dell'afflusso di «denaro caldo» contro le parità insostenibili di certe monete, un serpente comunitario che perse tre partecipanti nei primi nove mesi della sua vita, ed infine il fallimento definitivo del sistema di Bretton Woods nel febbraio 1973. Si formarono pressioni protezionistiche: nel Congresso degli Stati Uniti il disegno di legge Burtke-Hart costituì una minaccia protezionistica per ben tre anni consecutivi ed il primo accordo multifibre comprese tutti i tessili (ed il vestiario) anziché i soli tessili di cotone come aveva fatto l'accordo precedente.

Tutto ciò va tenuto presente per comprendere le reazioni alla Guerra d'Ottobre nel Medio Oriente. Favorita da un eccesso strutturale della domanda di petrolio, fin da quando l'Opec fu fondata (1960), venne presa la decisione di non tornare ai piccoli aumenti di prezzo, ma di sfruttare anzi la potenza del mercato in modo veramente oligopolico quadruplicando il prezzo. Una comoda azione politica marginale si concretizzò nell'embargo petrolifero degli USA e dei Paesi Bassi, che rivelò una vulnerabilità fino ad allora insospettata.

Il finanziamento accomodante dell'inevitabile aumento dell'inflazione come pure la capacità relativamente bassa dei paesi dell'Opec di assorbire le nuove entrate (da cui l'aumentato risparmio con cui si riduceva la domanda effettiva di prodotti occidentali) condusse ad enormi deficit delle bilancie di pagamento, che a loro volta condussero ad una volatilità dei corsi di

cambio ancora più grande di quella osservata nei primi tre anni del decennio. Un forte disaccordo sorse fra i paesi occidentali su quale dovesse essere la reazione più appropriata verso l'Opec: benchè fosse stato fatto fallire dagli europei e dai giapponesi un tentativo statunitense di costruire un fronte dei consumatori (l'Occidente contro il monopolio dei produttori) fu finalmente fondata l'Agenzia Internazionale per l'Energia, ma senza la partecipazione francese.

Nel corso del 1975 la Francia cominciò a riconsiderare la sua posizione. Il suo «rapporto speciale» con il mondo arabo aveva prodotto ben poco di più di quello che avevano ottenuto i giapponesi con i loro contratti di fornitura a lungo termine, a parte alcune vendite in più d'armi. La disoccupazione cominciava ad aumentare rapidamente e si preannunciava una recessione. La Francia era stata obbligata a lasciare il serpente nel 1974. Benchè vi fosse rientrata nel 1975 la situazione del franco non era per niente sicura ogni qualvolta una diminuzione del dollaro portava ad una pressione verso l'alto sul marco tedesco. Ciò portò ad una maggiore sensibilità nei riguardi della posizione statunitense di «benign neglect» verso il suo tasso di cambio.

Perciò si possono sempre trovare parecchie buone ragioni economiche perchè l'iniziativa di Giscard del vertice abbia senso. Naturalmente i vertici economici stessi erano piuttosto insoliti nell'Occidente sviluppato in genere ma essi erano già stati istituzionalizzati come «Consiglio Europeo» nell'ambito della Comunità Europea. A paesi quali il Giappone e gli Stati Uniti, abituati ormai ad una collaborazione economica occidentale di vecchia data in parecchi campi, il vertice poteva essere presentato in modo credibile come un foro politico d'ultima istanza per ricostruire una qualche stabilità economica internazionale sui resti del vecchio ordine economico. Il vertice poteva cominciare col raggiungere un minimo di coordinamento delle politiche economiche a breve termine come pure una formulazione congiunta delle regole di tali politiche, che tanto mancavano nel «non-sistema» monetario internazionale del tempo. Rendendosi conto che l'aver rifiutato una cooperazione economica internazionale era stato la causa principale della gravità della Grande Depressione e del suo protrarsi, risultava difficile rifiutare di partecipare ad uno sforzo congiunto di leadership economica.

Tuttavia il fatto che i vertici siano nati come economici si può spiegare anche politicamente. Quando le guerre del Viet-

nam e del Yom Kippur furono terminate, ed il Trattato di Helsinki firmato, le preoccupazioni dei capi politici si spostarono sull'economia mondiale stagnante e sugli atteggiamenti di minore collaborazione nelle relazioni economiche esterne. Questa pregiudiziale sembra essere confermata dall'importanza crescente delle discussioni politiche dei vertici sin dal vertice di Bonn del 1978. Un utile complemento di questa posizione è costituito dal fatto che il Giappone non fa parte della Nato e la Francia ne fa parte in modo tiepido, rendendo così politicamente difficile un vertice formale sulla politica di sicurezza. Ottenere questo scopo richiede non solo un ambiente privo di formalità per discutere sulla sicurezza, ma anche una plausibile cortina fumogena di punti urgenti da trattare a garanzia di una legittima collaborazione. Quest'ultima poteva essere offerta da un vertice economico con l'abbondanza di occasioni nei «corridoi», durante le colazioni, e seduti davanti al caminetto per scambiarsi le opinioni sulla politica di sicurezza ed i problemi politici internazionali senza l'attesa del pubblico ed i comunicati stampa. La spiegazione politica è perciò completamente coerente, e complementare, con la giustificazione economica.

Infine l'anno di Rambouillet registrò il formarsi di un gruppo di capi politici completamente casuale, parecchi dei quali erano esperti di problemi economici e di politica finanziaria, e fra di loro alcuni erano abituati alle discussioni franche ed assai informali fra uomini politici di alcuni paesi chiave. Mi riferisco a quello che è stato talvolta chiamato il «Gruppo della Biblioteca» (1) formato dai ministri finanziari ed occasionalmente dalle Banche Centrali degli USA, del Giappone, della Francia del Regno Unito e della Germania Occidentale. Giscard d'Estaing e Schmidt furono membri del «Gruppo della Biblioteca» prima di assurgere alle più alte cariche politiche dei loro paesi ed è risaputo che dimostrarono molto entusiasmo per la sua attività. La proposta di Giscard di tenere un vertice economico avrebbe potuto essere considerata come una nostalgia di franche discussioni di politica economica al livello politico più alto. Tuttavia può essere allo stesso tempo considerata come una ripresa dell'idea di De Gaulle (nel 1958) di sostituire la leadership americana con un «direttorio» delle nazioni più importanti (2). La versione personale di Giscard rese questa idea più allettante sottolineando i contenuti economici e la natura non ufficiale del vertice.

## I Vertici e le organizzazioni economiche internazionali

I vertici economici di un gruppo di nazioni centrali fanno sorgere degli interrogativi sul ruolo delle organizzazioni economiche internazionali quali il Gatt, l'Ocse e l'Aie. Queste istituzioni hanno un numero di membri assai maggiori, o si situano su scala mondiale, e le loro politiche possono essere discusse e stabilite da tutti i partecipanti secondo i trattati internazionali. Ciò non significa che tutti abbiano un uguale potere di decisione o di orientamento. Nel Fmi le votazioni avvengono secondo una complessa formula di pesi che riflettono l'importanza finanziaria dei paesi membri; inoltre l'unità dei diritti speciali di prelievo consiste di sole cinque monete chiave ed il Gruppo non ufficiale dei Dieci svolge un ruolo cruciale negli *swaps* a breve per sostenere le bilance dei pagamenti. Anche i negoziati commerciali del Gatt sono per tradizione dominati da pratiche di diplomazia commerciale che mettono in una posizione dominante i «fornitori principali» e le grandi potenze commerciali. Tuttavia la sensazione di essere membri, il diritto a venire informati, la possibilità di manovrare nei corridoi o di organizzare con altre (piccole) potenze i propri interessi, come pure la possibilità saltuaria di mediare, tutti questi sono risultati di grandissimo valore per molti paesi. Potrebbero i vertici economici mettere in una posizione subordinata od «emarginare» le organizzazioni internazionali esistenti?

L'ordine economico occidentale post-bellico si basava sui principi dell'automaticità (secondo una regola comune di comportamento) e dell'egemonia, con un elemento saltuario di negoziazione (V. Pelkmans, 1980). Ma con il declinare dell'egemonia statunitense senza che vi fosse una leadership sostitutiva adeguata in vista, divenne sempre più difficile far rispettare la regola della legge economica internazionale mentre i negoziati bilaterali e multilaterali — imposti da pressioni politiche interne crescenti per avere una maggior discrezionalità nella politica nazionale — cominciavano a ritagliare eccezioni ai risultati conseguiti nei decenni precedenti. Secondo vari economisti la leadership è la condizione necessaria ad una stabilità economica internazionale in regime capitalistico e la sua mancanza non può essere corretta da altri mezzi, nemmeno dai negoziati (3). I motivi stavano nella possibilità di aggirare il problema dell'andare per proprio conto da parte dei paesi con uomini politici preoccupati

della situazione interna, che consideravano le leggi e gli eventi del mondo economico più o meno esogeni mentre escogitavano tattiche a breve termine per accrescere in gran misura la possibilità di una (ri)elezione in patria. Fra le soluzioni proposte c'erano una «egemonia a due» tedesco-americana, un trilateralismo fra gli Stati Uniti, il Giappone ed una entità vaga chiamata Europa Occidentale, ed altre varianti di collaborazione su scala gerarchica in politica economica.

Sotto quest'ottica si è tentati di dire che i vertici dei Sette (4) costituiscono un tentativo notevole di ripristinare la leadership esercitandola congiuntamente. Però questa interpretazione non ci porta molto lontano per quanto riguarda i primi dieci Vertici. Benché i comunicati congiunti non siano privi di valore, essi contengono sempre un certo numero di compromessi diplomatici rivestiti di banalità che sono privi d'effetto come guida a concrete decisioni sulle politiche da seguire. A parte alcuni casi di rilievo, essi non debbono essere intesi come indirizzi politici veri e propri, e meno ancora come vincolanti. Quindi la loro funzione è quella di persuadere pazientemente, con il risultato secondario ed indispensabile di una comprensione migliore delle politiche economiche nazionali degli altri stati. Poiché l'interdipendenza economica all'interno del gruppo centrale è solitamente ben compresa, i Vertici tendono ad impedire le mutue incomprensioni di segnali politici, in modo simile alla concertazione ex-ante sulle variazioni di prezzo in un oligopolio avanzato allo scopo di evitare guerre dei prezzi. Tuttavia sembra ingannevole chiamare tutto ciò «leadership», perché questo termine implica una capacità di evitare od eliminare il «free riding», estremamente più debole di quella che avrebbe l'egemonia di un singolo paese.

Un punto di vista più realistico è quello che afferma che i Vertici, nonostante il loro potenziale teorico di offrire la maggior possibilità di collaborazione economica dell'Occidente, in realtà mirino al lodevole ma modesto obiettivo di infondere fiducia. Si può obiettare che direttive chiare od iniziative istituzionali particolareggiate nei confronti delle istituzioni economiche internazionali esistenti porterebbero quegli organismi sotto la tutela di un direttorio delle Grandi Potenze, minando così i principi fondamentali delle leggi (economiche) internazionali. La sottomissione politica dell'attività effettiva del Gatt e del Fmi ai Vertici dei Sette indebolirebbe davvero seriamente queste

organizzazioni. Tuttavia, tentativi del genere non sono stati fatti. Comunque, queste organizzazioni su scala mondiale si occupano di problemi che non possono più essere «internizzati» dalle maggiori nazioni sviluppate europee. Ciò è possibile soltanto per le questioni trattate dall'Ocse e dall'Aie, ma in questi casi la volontà politica di collaborare non è mai stata enorme, nemmeno ai tempi della leadership americana (5). Le posizioni comuni in sede Ocse sono raramente formulate in modo operativo. I suoi Codici sulle Partite Invisibili e sui Movimenti di Capitali non si possono applicare, se non altro a causa delle lunghe liste d'eccezioni che tolgono forza agli accordi. Il suo Codice sulle Società Multinazionali è non solo volontario, ma anche molto generico, e di poca efficacia. Le raccomandazioni dell'Ocse sugli «aggiustamenti positivi» relativamente agli scambi tecnologici ed ai vantaggi relativi (1978-79) come pure, il progetto Inter-futures (1979) hanno certo diffuso la consapevolezza delle conseguenze strutturali di numerosi interventi governativi difensivi, ivi compresi la protezione e l'aiuto a società deficitarie. Esse hanno aperto la strada ad un nuovo modo di guardare alla politica dell'offerta nelle economie miste, andando da una drastica de-regolamentazione in alcuni paesi, a politiche industriali più attente in altri. Ma non si dovrebbe sopravvalutare il ruolo dell'Ocse nell'«aggiustamento positivo» poiché il Gatt, ed il Fmi in misura minore, e soprattutto la Commissione della Ce (in particolare i suoi Rapporti sulla Concorrenza), come pure certi paesi per proprio conto, da anni stavano discutendo in modo simile.

I Vertici non hanno «guidato» l'Ocse in queste questioni, o l'hanno fatto solo marginalmente. Anzi, gli sherpa si sono ripetutamente basati su certi studi o saggi di politiche del segretariato dell'Ocse per preparare ordini del giorno e bozze di comunicati. Ne è l'esempio evidente l'adozione della «teoria della locomotiva» al Vertice di Londra e dell'«impegno del convoglio» a Bonn. Assai meno evidente è la crescente convergenza dei comunicati del Consiglio Ministeriale dell'Ocse nel maggio di ogni anno con i comunicati del Vertice di poche settimane più tardi (6). Inoltre, come atto per infondere fiducia, gli Impegni sul commercio (Ministeriali) dell'Ocse hanno avuto l'appoggio dei Vertici da Rambouillet in poi. Come esporrò più oltre, è dubbia nel migliore dei casi la portata effettiva sia degli impegni sia dell'appoggio dei partecipanti al vertice.

I Vertici si sono imposti un po' di più nelle questioni riguardanti il Fmi. In verità quando le proposte di Riforma della Commissione dei Venti (1974) non riuscirono ad avere alcun effetto, le norme del Fmi avevano perso gran parte della loro importanza e si formò un pericoloso vuoto legale. Tassi di cambio fissi ma aggiustabili furono stabiliti unilateralmente da grandi gruppi di paesi in blocchi monetari, ma questi blocchi non avevano normative (fuorché il «serpente»): perciò rimaneva possibile effettuare cambiamenti repentini e separati. Altri paesi sostennero (ed asserirono di praticare) dei tassi di cambio veramente flessibili: tuttavia alcuni di essi in realtà praticavano delle «fluttuazioni competitive» (cioè con interventi ricorrenti) mentre altri vedevano frustrato il loro esperimento dal fatto stesso che la maggior parte dei paesi «controllavano» i loro tassi in un modo o nell'altro, influenzando così anche i tassi di mercato delle monete a «fluttuazione libera». In un periodo di inflazione alta ma differenziata queste discrepanze produssero l'urto dell'afflusso di «denaro caldo». I flussi di capitali a breve si erano gonfiati enormemente, a causa sia della sovrabbondanza del dollaro iniziata nel 1970 e 1971, e della sua amplificazione sul mercato dell'eurodollaro, che dall'improvviso rigonfiamento delle entrate dell'Opec nel 1974, che non potevano essere subito assorbite da programmi di sviluppi locali.

Il vertice di Rambouillet fu organizzato sulla base di un compromesso fra la Francia e gli Stati Uniti, inteso a riconoscere la virtù della flessibilità del tasso di cambio (da parte della Francia) ed a sottolineare la necessità di combattere le fluttuazioni «irregolari» di un tasso di cambio (quello degli Stati Uniti). Si potrebbe perciò argomentare che il primo vertice produsse un risultato positivo, che condusse alla nuova stesura dell'art. 4 delle norme del Fmi alla Giamaica (gennaio 1976). Benché questa argomentazione sia formalmente corretta, il Vertice non fu condizione né necessaria né sufficiente per cambiare il Fmi in modo apprezzabile. Non fu condizione sufficiente, poiché in sostanza la Giamaica codificò un non-sistema che virtualmente permetteva qualsiasi variante immaginabile delle norme sui tassi di cambio. Il solo impegno era quello di continuare a proibire un deprezzamento concorrenziale aggressivo, ma i «Principi relativi alla fluttuazione» (1977), che prevedevano una possibile «vigilanza» dei Fmi, non hanno portato mai a nulla. Prima di Versailles (1982) i Vertici non avevano mai richiesto

l'approvazione specifica, in opposizione a quella generica, di una vigilanza del Fmi sulle politiche dei tassi di cambio. La svalutazione svedese del 16% (nel settembre 1982), da molti considerata come un deprezzamento concorrenziale, fu criticata, ma non fu oggetto di sanzioni. È molto improbabile che un Vertice richieda delle sanzioni del Fmi per imporre che si evitino deprezzamenti concorrenziali.

D'altra parte Rambouillet non fu condizione necessaria perché si facesse la nuova stesura della Giamaica. Il compromesso fra Giscard e Ford è un caso classico di diplomazia bilaterale, facilitata forse da alti funzionari del Fmi o dai buoni uffici di un terzo paese (in questo caso la Germania).

A Versailles (1982) venne diramata una dichiarazione separata sulla stabilità del sistema monetario internazionale. Cinque paesi del vertice si offrirono di dare inizio alla costruzione di un «sistema a cinque valute di riferimento», tentando di stabilizzare il Sistema dei Diritti Speciali di prelievo facilitando in cambio la «severa vigilanza» del Fmi. È probabilmente troppo presto (nella lotta contro l'inflazione) perché questa idea divenga operativa ed inoltre le sue esigenze a lungo termine sono piuttosto impegnative. È troppo presto, perché i Francesi non sono pronti e la capacità giapponese di stabilizzare lo yen (con la loro apertura ridotta ai mercati capitalistici) sembra insufficiente, indipendentemente dal tasso d'inflazione. Dal tempo di Versailles è diventato evidente che il governo americano attuale non considera fattibile una collaborazione così stretta. Il loro scetticismo è probabilmente fondato, perché questo sistema penalizza pesantemente la formulazione delle politiche interne. Se diventasse veramente un sistema a valuta di riferimento per mezzo di una negoziazione dei Diritti Speciali del prelievo, la politica monetaria si impegnerebbe nuovamente su costruzioni esterne (come al tempo della parità aurea e del sistema di Bretton Woods) fuorché forse per un modesto «crawling peg». Come dimostra l'Appendice alla dichiarazione di Williamsburg (1983) le consultazioni permanenti trattano sempre più di «... politiche miranti a produrre una maggiore convergenza dei risultati economici» cercando «un aumento non inflazionistico delle entrate e dell'occupazione», lodevole obiettivo che però non ha influenza diretta sul Fmi come tale. Nello stesso tempo si dovrebbe osservare che il comunicato di Williamsburg invita i «... Ministri delle Finanze, di concerto con il Direttore del Fmi, a definire le

condizioni per migliorare il sistema monetario internazionale ed a considerare il ruolo che può svolgere in proposito, a tempo debito, una conferenza internazionale ad alto livello».

Fa certamente piacere l'insoddisfazione espressa ufficialmente a proposito del non-sistema monetario internazionale d'oggi. Ed è bene che sette paesi con un'enorme peso di voti nel Fmi assumano un ruolo guida, riconoscendo esplicitamente il ruolo del Fondo. Ma d'altra parte il linguaggio cauto nasconde differenze d'opinioni significative su come dovrebbe essere il nuovo sistema.

Il legame fra i Vertici economici occidentali ed il Gatt è debole. Oltre ad approvare le raccomandazioni sul commercio (dell'Ocse), a non tornare ad un nuovo protezionismo, i comunicati dei vertici hanno posto delle scadenze fisse (spostabili) per il termine del *Tokyo Round*. Queste scadenze non avevano importanza né legale né materiale e non si potevano mettere a raffronto con la scadenza del Kennedy Round stabilita dal Congresso degli Stati Uniti (nel Trade Expansion Act del 1962) per mezzo del mandato quinquennale al Presidente per condurre le trattative commerciali (7). A Ottawa i partecipanti al vertice approvarono l'iniziativa di 18 paesi di convocare una riunione Gatt a livello ministeriale nel novembre 1982. Di nuovo, ciò equivalse ad un'azione passiva di sostegno, cui non seguì nessun'altra iniziativa per far sì che tale riunione avesse luogo. Com'è risaputo, fu un fallimento totale: si dovette protrarre la conferenza unicamente per calmare le acque, cosicché almeno si potesse diramare un comunicato congiunto (8). A Williamsburg i partecipanti si impegnarono ad «... arrestare il protezionismo... ed a mettere in atto gli attuali programmi di lavoro nel Gatt». In seguito spiegherò perché tali dichiarazioni, benché necessarie, siano palesemente insufficienti. Il secondo vertice di Londra (1984) non riuscì nemmeno a raggiungere l'accordo sulla data per intraprendere una ottava Gatt Round.

I vertici in effetti svolsero un ruolo eccezionale ed importante nel dare eco alle raccomandazioni di linee di condotta da parte dell'Aie. Poiché la Francia non è membro dell'Aie le sue politiche energetiche possono essere coordinate soltanto con gli altri paesi occidentali nella Comunità Europea o, appunto, nei Vertici. Spinto ad agire da un imminente secondo shock petrolifero, a metà del 1979, il Consiglio Europeo di Strasburgo concordò (sotto la presidenza di Giscard!) dei plafonds alle impor-

tazioni di petrolio per il periodo 1980-85 (fissati al volume delle importazioni del 1979) e di congelare immediatamente i consumi di petrolio della Comunità ai livelli di 500 milioni di tonnellate. A Tokyo (1979), la Comunità europea chiese agli Stati Uniti di impegnarsi a prender misure simili per ridurre i quantitativi come pure ad abolire il piano di sussidio delle importazioni che faceva rimanere i prezzi del petrolio (e del gas) sotto il livello mondiale dei prezzi (e conseguentemente scoraggiava la produzione interna aumentando altresì la domanda di petrolio Opec). L'esito fu un coraggioso (e riuscito) tentativo da parte dei quattro maggiori paesi della Comunità Ce del presidente della commissione Ce di «imporre» ai partners comunitari obiettivi nazionali individuali di importazione e di consumo petroliferi. Nel vertice di Venezia (1980) venne approvata una strategia a medio termine, formulata e concordata inizialmente sotto gli auspici dell'Aie. Quindi il vertice occidentale operò come un meccanismo per far sì che la Francia sottoscrivesse e partecipasse alla strategia di un'organizzazione internazionale i cui principali obiettivi essa non voleva condividere. La posizione della Francia è particolarmente interessante perché la sua obiezione iniziale contro l'Aie era che questa avrebbe potuto arrivare ad essere un cartello di compratori contro la parte araba dell'Opec. Presumibilmente essa ha delle obiezioni meno gravi contro il meccanismo di «compartecipazione» che l'Aie applicherebbe in caso di crisi o di boicottaggio. Però in realtà gli impegni di Tokyo e di Venezia sono una debole ma inconfondibile manifestazione di collusione fra compratori. Ciò nonostante la Francia continua a rifiutare di diventare membro dell'Aie.

Per gli Stati Uniti la pressione esercitata dai vertici di Tokyo e di Venezia perché essi cambiassero la loro politica interna dei prezzi dell'energia fu respinta ufficialmente adducendo quale argomentazione la necessità della sicurezza dei rifornimenti dell'emisfero americano; eppure c'erano chiare indicazioni che la completa svolta del presidente Carter con la cessazione del sussidio alle importazioni avrebbe potuto essere meglio «venduta» agli elettori americani facendo notare quali attriti internazionali politici ed economici la vecchia linea generasse, fino ai più alti livelli politici.

Ne segue che, in generale, il legame fra i vertici economici occidentali e le istituzioni economiche internazionali è debole. Con la vistosa eccezione di due vertici sull'energia, le raccoman-

dazioni o gli appelli rivolti alle organizzazioni economiche internazionali sono eccessivamente generali o solo enfatici. I tentativi di coordinazione macroeconomica della teoria della locomotiva e del convoglio furono suggeriti soprattutto dal segretariato dell'Ocse, spalleggiato (almeno a Londra) dal grande desiderio del presidente Carter di risvegliare la crescita economica degli Stati Uniti.

La parte rimanente di questo saggio studia l'efficacia dei vertici economici affrontando gli aspetti principali della collaborazione economica internazionale direttamente, anziché trattare delle istituzioni che ufficialmente si occupano di questi aspetti. In particolare tratterò del protezionismo, della coordinazione macroeconomica (comprese le questioni monetarie) e, brevemente, dell'energia. Darò anche qualche suggerimento per dei miglioramenti. Altri saggi in questo volume forniranno delle interessanti giustificazioni alternative per l'attività dei partecipanti ai vertici. Esse comprendono il desiderio di migliorare la mutua comprensione delle costrizioni politiche interne e le relazioni personali, in modo da rendere possibili contatti diretti nel caso si debba gestire un conflitto.

## **Il protezionismo**

### *L'entropia di un sistema di libero scambio*

Il protezionismo è un atteggiamento politico. Asserisce di arrecare ai propri produttori vantaggi artificiali (che cioè non derivano dall'effettivo risultato economico della ditta) e di scoraggiare od impedire così la concorrenza delle importazioni. Il Gatt del 1947, in particolar modo gli emendamenti del 1955, i suoi codici ed i sette Rounds sulle riduzioni tariffarie hanno ridotto considerevolmente le opzioni strumentali del protezionismo fra i paesi occidentali. La forza ufficiale del Gatt è che, per principio, le precedenti riduzioni tariffarie (o abolizioni di quote) non possono essere eliminate, benché non ci sia l'obbligo di smantellare le protezioni ai confini come prima cosa. La formula Gatt ha l'effetto di una ruota dentata: il trucco consiste nel vincere o prevenire il «free riding» dopodiché non è più permesso farlo tornare. Naturalmente la forza materiale del Gatt dipende dalla sua capacità d'imporsi, il che, a sua volta, è in

funzione della disponibilità dei partners commerciali più grandi ad accettare i costi di transazione del mantenimento del sistema e della paura di rappresaglie contro chi devia. I costi di transazione comprendono prima di tutto i costi politici interni di fare a meno del «free riding»; inoltre i previsti costi interni e diplomatici derivanti dal rischio di essere coinvolti in una guerra commerciale con un paese che sta scegliendo d'uscire (poiché le norme del Gatt prevedono delle sanzioni comuni) e l'investimento diplomatico come pure i costi di una rigidità politica interna a lottare contro l'entropia risultante dall'impiego cumulativo di strumenti di protezione alternativi.

Ma, una volta che un sistema di mercato relativamente libero si è stabilito, esistono considerevoli vantaggi nel mantenerlo, benché essi siano meno suscettibili di articolazione politica. La concorrenza delle importazioni esercita una pressione continua su tutte le industrie nazionali produttrici di beni simili a quelli importati, perché conservino competitività a fronte dei produttori più efficienti dei paesi con trattamento di nazione più favorita. Nei settori che godono o potrebbero arrivare a godere di vantaggi relativi, viene richiesto uno sforzo permanente in riferimento all'efficienza dei costi e al miglioramento (se non innovazione) del prodotto, per penetrare i mercati stranieri e conservare delle valide quote di mercato. L'effetto vantaggioso del sistema di libero scambio è perciò doppio: in primo luogo la sua costituzione elimina le inefficienze del settore delle importazioni e le inibizioni del settore delle esportazioni (un effetto unico e statico che fa aumentare in modo sostanziale il livello di apertura economica), ed in secondo luogo il mantenimento del sistema impone una necessità continua di sostenere la concorrenza da parte di tutte le industrie che sono direttamente od indirettamente interessate all'economia mondiale (e rappresentano una fetta molto più grande dell'attività economica nazionale di quella complessiva dell'import-export!).

Durante una recessione è molto grande la tentazione d'indulgere ad una politica commerciale schizofrenica. Viene sì conservata l'adesione generale ai principi Gatt, almeno fra i paesi occidentali, poiché ogni singolo paese ha un interesse vitale ad evitare le difficoltà per il suo settore delle esportazioni, ma vengono formulate delle piccole, ma molto precise, eccezioni nell'import che riducono i costi politici interni dell'operazione di mantenimento del sistema di fronte a gruppi di pressione ben organizza-

ti, adattando nello stesso tempo la discriminazione contro il paese in modo tale che i costi diplomatici siano minimi.

Nell'arco di quindici anni l'abilità nell'arte del «free riding» ha raggiunto un livello ammirevole. La copertura pubblica delle perdite di società pubbliche sia d'importazione che d'esportazione, le varie sovvenzioni dirette, i prezzi tariffari speciali per l'energia, i dati tecnici cavillosi, le riduzioni volontarie dell'export (vuoi note vuoi segrete; fra industrie o fra governi; manovrate o meno; organizzate con la collaborazione non ufficiale del Gatt oppure no); prezzi soglia, difesa del «dumping» con equivoche clausole sui danneggiamenti, sussidi all'export, politiche d'approvvigionamento pubblico (specialmente nelle industrie più avanzate) e speciali violazioni d'imposta per gli esportatori specializzati (DISC) — sono tutte espressioni di una tendenza a tacitare la pressione politica interna pur asserendo di sostenere un sistema di libero accesso al commercio. Ciò non significa che il protezionismo sia necessariamente illegittimo od irrazionale: i suoi obiettivi sono di solito quelli legittimi di una moderna economia mista, ed i governi di oggi — sensibili come sono e come devono in qualche misura essere alle pressioni di una società democratica — possono agire in modo razionale dal punto di vista politico interno quando concordano delle eccezioni protezionistiche.

La schizofrenia del protezionismo attuale consiste nella dicotomia dell'atteggiamento verso la politica commerciale; l'ordine commerciale internazionale come bene pubblico dovrebbe essere mantenuto in generale, ma raramente in particolare. È semplicemente insostenibile il postulato implicito che decisioni «atomistiche» sui prodotti del livello di disaggregazione a sei cifre del SITC (9), preferibilmente rivolte solo verso poche nazioni bersaglio, possano essere gonfiate indefinitamente senza minare il sistema stesso. Inoltre, quella che in prima istanza è una decisione atomistica tende a coinvolgere prodotti strettamente collegati sia perché l'investimento nella politica dei gruppi di pressione si dimostra vantaggioso (a certe condizioni il profitto derivante dal protezionismo a livello di prodotto può essere incamerato dagli imprenditori e forse anche dai lavoratori nel settore produttivo), sia perché gli esportatori stranieri tendono a reagire all'aumento delle barriere di un prodotto aumentando le pressioni concorrenziali di prodotti sostitutivi, o con funzioni simili, richiedenti un aumento minimo di abilità, investimenti o

conoscenze del mercato. Poiché la protezione non condiziona quasi mai la ristrutturazione della produzione interna, le reazioni politiche alla concorrenza nell'import tendono a succedere sempre più alle reazioni economiche. Il risultato è che il livello dell'aggregazione di prodotti suscettibili di protezione tende ad aumentare con gli anni, in pratica indipendentemente dal colore politico del governo. È solo politicamente che si può fermare questo processo. Ma l'incrementalismo a pezzetti in centinaia di prodotti altamente specifici non raggiunge facilmente quei governanti e leaders politici che parlano impavidamente in favore del mantenimento del sistema, ma in termini generali. È così che l'entropia prende piede.

È risaputo che le contropressioni interne sono deboli: per i consumatori il rapporto tra i costi di transazione di efficaci manovre di corridoio a vantaggio di un mercato libero per un singolo prodotto è raramente tale da provocare una pressione politica vigorosa; per gli esportatori e per i consumatori c'è anche un problema di controllo poiché è difficile ottenere e valutare le informazioni sulla protezione incrementale. Infine la paura di una rappresaglia costituisce il maggior incentivo degli esportatori e poiché essa pure sarebbe molto specifica, gli esportatori non vanno oltre affermazioni generiche quando investono sinceramente in manovre di corridoio.

C'è un elemento ulteriore nel problema delle dimensioni, e cioè le dimensioni del paese. Quella che è una piccola mossa per un grande paese commerciale potrebbe causare gravi riflessi su parecchie ditte modeste, mentre misure protezionistiche audaci di un piccolo paese commerciale potrebbero passare inosservate presso alcuni grossi esportatori.

### *Verso un sistema di negoziati commerciali permanenti*

Il sistema commerciale internazionale post-bellico evolve gradualmente da un sistema caratterizzato da un misto di egemonia e di automaticità ad uno di negoziazione quasi permanente. Il fare affidamento sulla sola automaticità è un atteggiamento ingenuo, anche se vecchio, caro agli economisti, precisamente perché è apolitico e rifugge dalla libertà d'azione. Quando una collaborazione economica internazionale negativa viene accettata con tutte le sue conseguenze interne, l'automaticità di

un ben definito codice di norme comuni è certamente un'idea che attrae dal punto di vista teorico. Essa bloccherebbe efficacemente il protezionismo incrementale mettendolo fuori legge, mentre farebbe delle eccezioni soggette ad una revisione legale comune interpretando la legge (commerciale internazionale comune).

A grosse linee questo è il sistema del Mercato Interno della Comunità Europea. Benché questo sistema sia imperfetto, sono basilari le differenze con l'attuale sistema Gatt/Ocse di liberalizzazione dei mercati. In primo luogo la sorveglianza ed il controllo del sistema della Ce è nelle mani di una Commissione neutrale con almeno un po' di potere indipendente ed il diritto di far causa agli Stati membri presso la Corte europea di giustizia. In secondo luogo la Corte europea di giustizia è indipendente, è stata dotata di poteri sostanziali, è stata collegata ai sistemi legali nazionali da una procedura di collegamento (che risolve una parte dei suoi problemi d'applicazione) ed ha acquistato una legittimità ed autorità che vengono sfidate solo raramente. Il sistema Gatt di sorveglianza si basa sulla denuncia delle nazioni, la mera consultazione (diplomatica), ed infine, forse, se c'è, qualche revisione politica. Non c'è un tribunale, benché si faccia ricorso a gruppi di esperti ed a procedure di tipo legale.

Le differenze istituzionali sono affiancate da una considerevole disparità nei mutui interessi commerciali. Ogni membro della Ce ha sempre un interesse molto grande, a mantenere aperto il mercato intracomunitario, di quello che ha una qualsiasi Parte Contraente nel Gatt con chiunque altro (fatta eccezione per l'interesse del Canada a tenere aperto il mercato con gli USA, ma è probabile che ciò sia così indipendentemente dal Gatt). Nel complesso il fare affidamento sull'automaticità secondo norme comuni sembra assai improbabile nell'economia occidentale visto il desiderio delle economie miste con governo rappresentativo di disporre di una politica commerciale esterna autonoma e della libertà d'azione per far uso di sostituti interni.

Ma l'automaticità si può combinare con l'egemonia solo fino ad un certo punto. Un potere egemonico potrebbe essere la leva per fare accettare le norme e far mantenere il sistema. La proprietà dell'egemonia potrebbe essere attribuita ad un paese se ciò presentasse per gli altri paesi benefici tangibili sufficienti per evitare il «free riding» ed aiutare a costruire il bene pubbli-

co dell'ordine commerciale internazionale, esercitando, nello stesso tempo, un sufficiente potere di sanzione sui singoli paesi tale da produrre un'applicazione multilaterale. Non è necessario che i benefici tangibili si trovino solo nella politica commerciale; essi potrebbero comprendere una alleanza di sicurezza tanto monetaria che riguardante una sicurezza sul rifornimento a lungo termine di petrolio o di minerali. Naturalmente il paese egemonico non dovrebbe essere completamente dominante, perché ciò ridurrebbe il potere negoziale dei partners commerciali ad un punto tale che la libertà d'azione egemonica diventerebbe troppo vasta per essere sottoposta a norme, e l'applicazione dipenderebbe dalla politica del momento (cioè non ci sarebbe più automaticità). D'altro canto la stabilità di un sistema di egemonia mista ad automaticità dipende in modo cruciale dalla conservazione dell'egemonia nel tempo. Se si nota che la potenza egemonica gode di prerogative, queste dovrebbero essere percepite come proporzionali (in un certo senso politico) ai costi negoziali per l'ottenimento di un vantaggio comune internazionale ed ai rischi di dare il via a costose sanzioni. Quando le prerogative degenerano in violazioni dell'automaticità, soprattutto nelle relazioni commerciali con dei paesi notoriamente «free riders», che dopotutto sono stati persuasi a sottoscrivere l'ordine commerciale mondiale, viene gravemente danneggiata la credibilità di chi deve fare applicare la legge (cf. l'invenzione delle «restrizioni volontarie delle esportazioni» da parte degli Stati Uniti nel 1957 nei confronti degli esportatori giapponesi di tessili e di vestiario che condusse all'Accordo a Breve Termine sui Tessili di Cotone e poi all'aberrazione dell'Accordo a Lungo Termine). Il risultato potrebbe essere che interi settori vengano tagliati fuori dalla copertura del sistema (in realtà gli Accordi Multifibre sono diventati sempre più ampi quanto a prodotti ed a paesi interessati, in un settore che costituisce il 96% dei produttori nel commercio mondiale).

Certamente gli Stati Uniti rasentarono il ruolo egemonico, com'è qui definito, quando dettero l'avvio ad un ordine commerciale mondiale nei primi decenni dopo la seconda guerra mondiale (10). Ma il loro appoggio, come pure il loro comportamento nella politica commerciale divenne sempre più condizionato. Quindi la loro richiesta di eccezioni (11) minò la decisione di altri paesi di non scegliere politiche di libero scambio. Le restrizioni volontarie sull'export imposte dagli Stati Uniti su-

Tabella 1: *I tre maggiori mercati per l'esportazione dei Sette nel 1980*  
(quote in % di esportazioni totali)

Paese	Prima % quota	Paese	Seconda % quota	Paese	Terza % quota	Paese	Ce % quota
USA	15.6	Canada	9.5	Giappone	6.9	Messico	23.8
Canada	63.1	USA	5.9	Giappone	4.0	UK	12.5
Francia	16.1	RFT	12.5	Italia	9.4	BLEU <sup>1</sup>	51.0
UK	10.4	RFT	9.5	USA	7.8	P. Bassi	42.2
Italia	18.3	RFT	15.1	Francia	6.1	UK	47.5
RFT	13.4	Francia	9.5	P. Bassi	8.6	Italia	48.1
Giappone	24.4	USA	4.4	RFT	4.1	S. Corea	12.8

<sup>1</sup> BLEU = Unione Economica del Belgio e del Lussemburgo.

Fonte: *Annuario delle Nazioni Unite di Statistica sul Commercio Internazionale*, Volume I.

gli esportatori comunitari di acciaio alla fine degli anni '60 ed i disegni di legge Mills e Burtke-Hart, che furono quasi approvati dal Congresso, segnarono la fine della leadership statunitense nel mantenimento dell'ordine commerciale. Nell'agosto del 1971 gli Stati Uniti fecero ricorso ad un dazio temporaneo generalizzato per far valere «il diritto di svalutare il dollaro». Nel 1974 un'ingegnosa mescolanza di politica commerciale collaborativa e di procedure di protezione semiautomatiche fu inserita nel Trade Act, ed al presidente fu affidata la libertà finale d'azione politica.

Da allora si dovette garantire il mantenimento del sistema per mezzo di gravosi meccanismi di gestione informale dei conflitti fra la Ce gli USA ed il Giappone, come pure attraverso una serie di nove norme Gatt — da approvarsi nel *Tokyo Round* — che in almeno due casi importanti camuffarono il disaccordo sulla politica commerciale con un linguaggio diplomatico, poco adatto agli operatori privati, che desideravano un accesso abbastanza sicuro ai mercati. Come già spiegato, il protezionismo incrementale e l'ingegnosità burocratica andarono per conto proprio senza che ci fosse una sorveglianza dotata di autorità. Ben presto la gestione dei conflitti sulle politiche commerciali diventò un'attività permanente e la negoziazione un modo per prevenire le ritorsioni. Nel frattempo, più che su singoli prodotti, i conflitti vertevano su grandi settori di produzione: fibre sintetiche, autovetture, costruzioni navali, acciai e pelami. Anziché all'automaticità si fece ricorso alla negoziazione in presenza di minacce reciproche, con l'inevitabile risultato che ai più alti livelli politici si dovettero evitare le guerre commerciali.

Passando ad un quadro di negoziazione permanente sono le regole della politica che prevalgono su quelle della legge. Quindi ci sarà una spinta verso un'organizzazione gerarchica. Ci sono almeno due possibilità. Una è quella di assumere collettivamente la sorveglianza dell'ordine commerciale che finora era stato esercitato prevalentemente dagli Stati Uniti. Perché una leadership collettiva sia efficace, le proprietà necessarie al predominio non sono diverse da quelle di un sistema egemonico, sono soltanto molto più difficili da mettere in pratica e da mantenere. Non un solo paese dei Sette ha la capacità di assorbire sufficienti costi di transazione (ossia le concessioni da fare agli altri perché chiudano un occhio sul "free riding") o di accettare

il rischio di fare una guerra commerciale per mantenere la disciplina nel sistema. Ma almeno sei di essi possiedono un potere commerciale sufficiente per destabilizzare il commercio multilaterale. Forse è meglio considerare la struttura del potere commerciale come un triopolio, dove il Canada ha dello spazio marginale per delle libere incursioni nel protezionismo. Il triopolio Ce-Giappone-Usa non serve come controllo, in primo luogo perché non possiede meccanismi adatti ai conflitti di politica commerciale all'interno del gruppo (diversi dalla «gestione» informale, volta a sedare le dispute prima che esse sfocino in pressioni interne dannose ed antagonistiche), ed in secondo luogo perché il commercio con paesi terzi produce effetti assai disparati su ognuno di essi.

La seconda possibilità è quella di strutturare il non-sistema della negoziazione permanente instaurando una gestione a due livelli dei conflitti commerciali: il livello più alto è costituito dai Sette che si riducono al triopolio di fatto Ce-Giappone-Usa, mentre il livello più basso è costituito dall'Efta, da alcuni paesi mediterranei, dall'Australia, dalla Nuova Zelanda e forse da alcuni altri paesi. Il secondo livello può essere più protezionistico nei riguardi di paesi terzi purché essi si adeguino sufficientemente al comun denominatore (basso) stabilito dal livello più alto.

Ma anche l'obiettivo modesto di questa vaga struttura decisionale corre serio pericolo di non venire raggiunto, poiché si basa sulla capacità reale del livello più alto a contenere il protezionismo crescente. Nel quadro di una negoziazione permanente le minacce di ritorsione saranno credibili solo se fatte raramente e se sono sia limitate che reali. Solo allora, possono diventare politicizzate tanto da raggiungere i più alti settori politici senza perdere, tuttavia, ogni possibilità di contenimento. Certamente una politica così fastidiosa di deterrenza attraverso rappresaglie lascia ampio spazio a misure commerciali «automatiche» verso minuscoli gruppi di produttori, per mezzo di restrizioni volontarie nelle esportazioni; o di dazi anti-dumping o protettivi, di «nuove» prescrizioni tecniche o sanitarie o di altri congegni.

### *I Vertici e il commercio internazionale*

L'annuale raccomandazione sul commercio dell'Ocse a livello ministeriale (a partire dal 1974) ha costituito il segnale più

chiaro che i paesi occidentali si trovavano di fronte ad un'erosione delle norme internazionali relative alle leggi commerciali. Con un'egemonia in declino, nessuna revisione appropriata dal punto di vista legale, e nessun mezzo di sicura applicazione in vista, un sostegno generico a favore del mantenimento del libero scambio all'interno dell'Ocse è stato elaborato da quegli stessi politici ad alto livello che in patria acconsentono ad un protezionismo crescente. I Vertici hanno portato queste espressioni di sostegno generale fino al più alto livello di analisi politica, a cominciare dall'anno seguente in cui fu concordata la prima Raccomandazione a livello ministeriale. A Rambouillet i partecipanti al vertice proclamarono che «... in un periodo in cui le pressioni spingono verso un ritorno al protezionismo è essenziale che le principali nazioni commerciali confermino il loro rispetto dei principi che stanno alla base delle Raccomandazioni Ocse ed evitino di ricorrere a misure che permetterebbero loro di risolvere i loro problemi a danno di altri...».

In un sistema interdipendente con una negoziazione permanente sui limiti accettabili del protezionismo, sono quasi impossibili grossi cambiamenti di protezione. È con il protezionismo crescente che si debbono fare i conti. Non sembra utile sotto questo aspetto il contributo dei Vertici perché l'impegno commerciale arrivi a un livello politico di sostegno ancora più alto. Naturalmente la contrattazione sotto minaccia reciproca è delicata quanto basta per puntellarla con enunciazioni relative ad una disponibilità generale ad evitare le protezioni. Essa fornisce un minimo di fiducia cosicché i diplomatici possano contenere i singoli conflitti sulle politiche commerciali mano a mano che si presentano durante l'anno. Ma si può continuare per sempre a pensare che i conflitti sulle politiche commerciali possano essere contenuti come piccoli casi isolati, senza colpire il sistema nel suo complesso? Nel 1976 i Sette si limitarono a ripetere ciò che avevano detto nel 1975. Forse il linguaggio è stato persino un pò più debole: «Laddove si verificano delle deroghe alla linea politica stabilita nelle Raccomandazioni sul commercio Ocse, rinnovata recentemente, è urgente ed essenziale eliminare le restrizioni relative...». Non viene assegnato nessun compito ai Ministri del Commercio, non viene indicato nessun metodo.

Contemporaneamente, tuttavia, i partecipanti ai Vertici appoggiano esplicitamente un importante sforzo di diplomazia commerciale: il *Tokyo Round*. Sia nel 1975 che nel 1976 c'è un

impegno esplicito, benché inutile, a terminare il Round prima della fine del 1977. Quando nel 1977 fu chiaro che i diversi tipi di riduzioni tariffarie e le nuove norme Gatt avrebbero sommerso la genericità del sostegno dei Vertici, prevalse la prudenza: «Noi daremo un nuovo vigore al Tokyo Round di negoziati commerciali multilaterali. Il nostro obiettivo è quello di fare sostanziali progressi nei settori chiave nel 1977». Non fu posta nessuna scadenza, di quelle scadenze che avevano aiutato il Kennedy Round e il Dillon Round a superare gli ostacoli. Inoltre sorse il grave problema che i Sette non potevano avere competenza legale su un caso centrale ed alla fine rimasto irrisolto, quello se le clausole di salvaguardia nel caso di frantumazione del mercato (come nell'art. 19, Gatt) si potessero applicare in modo discriminante. L'apertura dell'economia occidentale ai Nic (nuovi paesi industrializzati) ed ai nuovi importatori tessili era talmente aumentata che il Vertice occidentale non poteva «rendere interno» il problema. A Londra la frase enigmatica fu: nel campo commerciale «...bisogna prendere in considerazione i cambi strutturali dell'economia mondiale», che può essere interpretata come un invito ad aprire i mercati ai Nic ed anche (ed in modo più aderente alla realtà politica) come un invito a stendere nuovamente l'art. 19 in modo discriminante (12). Sulle questioni generali il vertice di Londra usò un linguaggio deciso: «Forniremo una leadership politica forte per aumentare le occasioni commerciali in grado di rafforzare un sistema commerciale internazionale aperto. Noi rifiutiamo il protezionismo». Lo stesso linguaggio in sostanza appare nel comunicato di Bonn del 1978, ossia vago a proposito delle clausole di salvaguardia e di altri problemi specifici della politica commerciale, e fermo sulle questioni generali, ivi compreso un richiamo a politiche «di aggiustamento positivo» e di cambiamenti strutturali agevolati. Tuttavia, i Sei e la Ce riuscirono a costringere il Giappone ad annunciare «... vari sforzi per agevolare le importazioni...» e «moderazione nelle esportazioni», aggiungendo il preciso «... obiettivo di mantenere il volume totale delle esportazioni giapponesi per... il 1978 ad un livello più basso od uguale a quello del... 1977». Un esempio importante di quale possa essere il risultato di un negoziato sotto minaccia, senza la minima influenza di norme Gatt od egemoniche. Ma la diplomazia giapponese seppe manovrare sapientemente per evitare un possibile seguito che portasse in un secondo tem-

po ad una verifica e a delle sanzioni al vertice di Tokyo del 1979, favorita da allarmanti balzi del prezzo del petrolio: il Giappone non fu nemmeno menzionato nel breve capitolo sul commercio (13).

Per quanto riguarda il Tokyo Round, il vertice di Bonn aveva spostato la scadenza al 15 dicembre 1978, ma esso era finito solo in parte quando fu tenuto il Vertice di Tokyo (e le clausole di salvaguardia sono rimaste irrisolte dal punto di vista legale). Sembra insostenibile la teoria che i Vertici possano ricomporre i conflitti per mezzo del compromesso politico al massimo livello, ignorando i particolari tecnici ed i conflitti fra gli specialisti. Il Vertice di Venezia è assai deludente nei riguardi del problema del protezionismo. Non va oltre un breve sommario di tutte le precedenti affermazioni generiche sul rafforzamento di un sistema aperto e sull'impegno per una «applicazione tempestiva ed efficace» dei risultati del Tokyo Round. Il Giappone riuscì ad evitare una «buona lavata di capo» solo perché il primo ministro Ohira morì poco prima del Vertice. Ad Ottawa (1981) i leaders politici cercarono chiaramente, e trovarono, un sostegno politico internazionale per resistere alle nascenti pressioni protezionistiche interne, sia sotto forma di «... restrizioni commerciali palesi od occulte o sotto forma di sovvenzioni ad industrie in declino». Essi appoggiarono l'iniziativa presa in sede Gatt da un gruppo molto più nutrito di 18 paesi di indire una riunione Gatt a livello ministeriale nel novembre 1982, ma senza specificare alcun obiettivo.

La preoccupazione dell'amministrazione Reagan sul protezionismo crescente affiora in un paragrafo curioso: «Terremo sotto stretto controllo il ruolo svolto dai nostri paesi nel funzionamento senza intoppi del sistema commerciale multilaterale allo scopo di garantire la massima apertura dei nostri mercati in un clima di reciprocità». Questo era un preludio al dibattito sollevato dagli Stati Uniti sulla «reciprocità» alla fine del 1981 e all'inizio del 1982, una tendenza nascosta estremamente pericolosa che avrebbe riportato la gestione del commercio occidentale al periodo pre-Gatt (14). Dopo il fermo rifiuto di Brook e Baldrige nel marzo del 1982 a che una valutazione unilaterale della «reciprocità» potesse servire da base per il trattamento di nazione più favorita da parte degli Stati Uniti, la frase fu eliminata nella dichiarazione di Versailles (15). Ad Ottawa un dibattito sul Giappone fu evitato da un viaggio di conciliazione del

primo ministro Suzuki, e più tardi di Tanaka, ministro del commercio e industria, in tutte le sei capitali dei partecipanti al Vertice e nel Benelux. Un «risultato» concreto fu la riduzione volontaria delle esportazioni automobilistiche del Giappone verso gli Stati Uniti, il Benelux, il Regno Unito, e la Germania. Anche il Vertice di Versailles è privo di interesse su questa questione, dominato come fu da un argomento d'importanza relativa dal punto di vista economico come il commercio Est-Ovest, ed il suo vero valore strumentale è consistito nell'affrontare le questioni politiche più importanti e relative alla sicurezza.

Dopo il Vertice di Versailles alcuni esempi notevoli di ulteriore erosione del sistema commerciale mondiale causarono un allarme crescente. Per citarne due: all'inizio dell'autunno del 1982 la Ce dovette acconsentire ad una «restrizione volontaria delle esportazioni» dell'acciaio verso gli Stati Uniti per garantirsi che la sua porzione di mercato rimanesse vicina al 5,6% del mercato statunitense; nel febbraio 1983 il Giappone dovette accettare un'ampia lista di restrizioni sull'esportazione (o di raccomandazioni in tal senso) verso il mercato comunitario, con un accordo particolareggiato di tre anni per i videoregistratori come punto centrale del pacchetto. In più la conferenza del Gatt — approvata nel comunicato di Versailles per ottenere un «progresso concreto» — che ebbe luogo nel novembre 1982 condusse solamente a delle dispute. Durante il periodo tra un Vertice e l'altro anche la controversia sul commercio agricolo fra gli Usa e la Ce divenne più acrimoniosa quando gli Stati Uniti cominciarono a ricambiare le sovvenzioni alle esportazioni della Ce con sussidi di rappsaglia all'esportazione dei loro stessi surplus. Non c'è da meravigliarsi se l'ex-cancelliere Helmut Schmidt ha fatto appello a «come minimo... impegni vincolanti (dei Sette) a non introdurre ulteriori ostacoli al commercio fra loro o con paesi terzi nei prossimi due anni» (16).

Eppure Williamsburg (1983) non si scostò quasi dalle precedenti dichiarazioni. Benché i partecipanti al Vertice avessero posto l'accento sull'espansione dei mercati nei paesi in via di sviluppo il loro reale atteggiamento durante la quarta UNCTAD a Belgrado, solo poco tempo dopo, fu intransigente. Nel comunicato si fa riferimento alla liberalizzazione del mercato dei servizi e dei prodotti ad alta tecnologia, ma senza impegno. È poco chiaro, ma certo non promettente, cosa significhi la de-

cisione «... di continuare le consultazioni sulle proposte per un nuovo Round negoziale in sede Gatt».

Ciò si è rivelato esatto nel secondo vertice di Londra (1984) che per mancanza di un accordo si limitò a proporre «di avanzare nelle organizzazioni internazionali sulla questione del commercio dei servizi» come pure «proseguire il programma di lavoro del Gatt per il 1982, a consultare i partners del Gatt, allo scopo di decidere per tempo gli obiettivi, i modi e i tempi possibili per un nuovo Round negoziale». Gli Stati Uniti ed il Giappone, in particolare, insistettero perché venisse fissato il 1986 quale anno per iniziare realmente i colloqui commerciali, ma la Ce si oppose.

Tutto sommato i Sette hanno fatto ricorso ad una sorta di politica declamatoria nel campo del commercio e del protezionismo, la cui efficacia si può valutare solo in termini di idee vaghe sulla fiducia reciproca. In nessun Vertice i leaders hanno preso delle vere decisioni politiche che abbiano aiutato in modo sostanziale il funzionamento del Gatt, l'applicazione delle nuove Norme od il contenimento del protezionismo crescente. Dietro le quinte, o ai margini, certi conflitti commerciali bilaterali sono stati risolti o ridotti a proporzioni controllabili (soprattutto nei riguardi del Giappone). Sembra che la direttiva politica del governo giapponese sia di evitare di venire solennemente considerato responsabile delle difficoltà del commercio estero occidentale. Benché fornisca una certa influenza ai vertici, ciò è sussidiario a negoziati commerciali bilaterali condotti sotto minaccia.

## **La coordinazione macroeconomica**

### *Verso una macroeconomia internazionale conflittuale*

Nell'epoca postbellica di maggior prosperità della gestione della domanda, la collaborazione economica internazionale si basava implicitamente sulla distinzione fra politiche di cambiamento della composizione della spesa e politiche di controllo del livello della domanda. In un mondo di tassi di cambio fissi (ma aggiustabili) e pochi o punti movimenti di capitali finanziari, una frenata sulla spesa interna (che ha causato un disavanzo esterno) ha naturalmente un effetto negativo sui partners com-

merciali. Fra questi, gli esportatori subiranno un contraccolpo ma solo perché il paese importatore aveva speso più del giusto. Per il mantenimento del tasso di cambio si considerava inevitabile regolare la domanda di esportazioni (assieme ad altre componenti del livello di spesa globale): dopo tutto il peso di gran lunga più grave dell'adattamento sarebbe ricaduto sullo stesso paese che aveva speso troppo (17).

D'altra parte il cambiamento di spesa altererebbe la composizione di un certo livello di spesa passando i prezzi relativi dei prodotti di origine straniera a quelli di origine interna. La spesa per le merci straniere può in parte essere deviata su beni interni per mezzo della svalutazione o dell'aumento delle protezioni. Si pensava che fosse indispensabile per la costruzione di una economia mondiale stabile che i paesi si legassero le mani usando la svalutazione solo come ultima ratio — e con il consenso del Fmi, basato su «regole del pollice», per evitare un deprezzamento aggressivo — e che si impegnassero a non *aumentare mai* o reinstaurare il protezionismo dopo averlo tolto (18).

In tal modo le politiche prettamente egoistiche furono messe fuori legge, cosicché, per un dato livello di spesa occidentale, nessun paese potesse adottare la strategia di dirigere artificialmente una fetta maggiore di un certo livello di spesa verso la produzione propria. In questa semplice economia mondiale, dove l'unico obiettivo importante è l'occupazione, non è necessaria nessun'altra collaborazione: la coordinazione macroeconomica attraverso l'influenza reciproca sui livelli di spesa è superflua poiché politiche interne espansive si riversano sui partners commerciali attraverso il moltiplicatore del commercio estero, a loro volta producendo ripercussioni benefiche in patria.

Il carattere dell'odierna economia mondiale è molto diverso e propone una nuova angolazione del bisogno di una coordinazione macroeconomica. Differenze importanti con il periodo 1949-1969 comprendono la flessibilità dei tassi di cambio, la mobilità dei capitali a breve, l'inflazione e la smonetizzazione dell'oro.

Quando nel 1968 gli Stati Uniti separarono effettivamente il rapporto oro/dollaro per le banche centrali da quello dei mercati dell'oro privati, la parità aurea cessò d'esistere e si instaurò un dollar standard. Ma non c'erano norme per una parità del dollaro, neppure norme autoimposte. Una norma base per detta parità potrebbe essere la stabilità dei prezzi nel paese dove viene

emesso il dollaro, poiché ciò imporrebbe una stabilità dei prezzi a medio ed a lungo termine nei paesi che desiderano acquistare dollari. La coordinazione macroeconomica sarebbe allora «automatica» secondo le seguenti attribuzioni: gli Stati Uniti si asterrebbero da una politica di bilancia dei pagamenti, ma rivolgerebbero la politica monetaria alla stabilità dei prezzi interni; gli altri paesi seguirebbero una politica di bilancia dei pagamenti in modo tale che la loro tendenza ad accumulare dollari nel tempo sarebbe commisurata all'aumento degli scambi internazionali.

Questo atteggiamento nasconde gravi pericoli. Uno è che non c'è un potere disciplinare per controllare e correggere il paese che emette dollari, una volta tagliato il legame con l'oro. La combinazione di economia politica interna (la Grande Società di Johnson) con la necessità riconosciuta di contenere il diffondersi del comunismo, che costituisce un pericolo per la sicurezza europea (Vietnam) indusse gli Stati Uniti ad incorrere in un'inflazione accelerata ed un grandissimo deficit nella bilancia dei pagamenti, che a loro volta resero inevitabili due svalutazioni e più tardi la flessibilità del dollaro. Un secondo pericolo è rappresentato dalla corsa al dollaro per mezzo di bilancie dei pagamenti attive. In realtà, *ipotizzando* prezzi stabili negli Stati Uniti, gli altri paesi dovrebbero attuare una deflazione oppure il dollaro dovrebbe aumentare di valore secondo un «crawling peg» prima che l'accumulo estero di dollari sia possibile su larga scala. I Diritti Speciali di Prelievo nacquero per far fronte a questo problema precisamente quando gli Stati Uniti gettavano le basi per l'enorme eccesso di dollari verso il 1970-71, che non è stato ancora eliminato.

Uno dei modi di considerare la Reaganomics è che essa riflette la ferma intenzione di ridare stabilità al paese che emette dollari. Però questo non basterebbe da solo a rimuovere la minaccia del dollaro: né c'è garanzia che la stabilità dei prezzi perduri nella capricciosa gestione della politica interna americana.

Tuttavia c'è una drastica differenza con il periodo precedente il 1969, ed è la combinazione di flessibilità dei tassi di cambio, di inflazione e di mobilità di capitali finanziari. In un'economia internazionale siffatta non è più vero che le politiche di stabilizzazione interna siano d'appoggio in senso internazionale (quando sono espansioniste) o di contenimento marginale della domanda di esportazioni (quando sono restrittive). In

quello che ora equivale ad un massiccio volume di saggi teorici si può trovare qualsiasi possibilità, a seconda delle ipotesi specifiche (19). Tuttavia sono emerse alcune «regole del pollice» che potrebbero essere applicate nella coordinazione macroeconomica occidentale.

### *L'individuazione di «regole del pollice»*

Nel trattare degli effetti internazionali della stabilizzazione interna sarà utile ricordare che, fino al 1970 circa, al primo posto c'era la disoccupazione anziché l'inflazione. Nel corso degli anni '70 i paesi si preoccuparono sempre più della possibilità d'importazione dell'inflazione. Inizialmente questa preoccupazione sorse a causa dell'inflazione galoppante negli Stati Uniti, trasmessa per mezzo di tassi di cambio sempre meno vincolati fino all'inizio del 1973. Un secondo impulso venne dalla simultaneità delle punte massime cicliche d'affari nel 1972-73 in tutti i paesi dell'economia occidentale (fenomeno raro) assieme ad un boom eccezionale dei prezzi delle merci. Con lo shock petrolifero ed i finanziamenti accomodanti l'inflazione media dell'Ocse raggiunse numeri di due cifre. Da allora «azioni di disturbo» dall'estero poterono ostacolare la spesa interna (cioè l'occupazione) ed anche la stabilità interna dei prezzi (con cause sia valutarie che «reali» come il peggioramento delle condizioni di mercato a causa dei nuovi record dei prezzi petroliferi).

Ora, in un'economia *non* inflazionistica con grande mobilità di capitali finanziari attraverso le frontiere ed un tasso di cambio flessibile, una caduta (od un aumento) nella spesa estera si riflette sull'economia interna. Il ragionamento è il seguente: la caduta della spesa estera (ad esempio a causa di una politica fiscale restrittiva) provoca un surplus commerciale iniziale per l'«economia» estera ed in disavanzo interno, senza che il paese abbia attuato una politica convergente: se la mobilità del capitale internazionale è grande, il tasso di cambio difficilmente si equilibrerà perché i titoli usciranno dal paese (comprati da stranieri) mentre gli stranieri sostituiranno i loro capitali in valuta straniera, per i quali si prevede un tasso d'interesse calante, con capitali di quel paese; una grande mobilità di capitali garantisce che il tasso d'interesse in realtà non diminuisca, però diminuiranno invece le esportazioni e quindi l'occupazione interna.

Si potrebbe obiettare che questo risultato è simile a quello dei tassi di cambio fissi, senza mobilità di capitali — ed è vero. Ma c'è una differenza politica basilare: col vecchio sistema l'ipotesi era che una caduta della spesa estera di origine politica sarebbe suggerita solo da considerazioni di stabilità monetaria accettate da tutti; mentre, con i tassi di cambio flessibili, la politica di stabilizzazione interna non avrebbe un siffatto fondamento logico per tutto il sistema! Per un po' di tempo si pensò che i tassi flessibili avrebbero reso superflua la macrocoordinazione, perché essi avrebbero «isolato» le economie. Quanto sopra dimostra esattamente che ciò è sbagliato.

Ma c'è di più. Supponiamo che la politica contrattiva sia provocata da una politica monetaria restrittiva «all'estero». Ciò causa un aumento iniziale del tasso d'interesse straniero, con un flusso immediato di capitali finanziari «interni» verso l'economia «straniera». Questo spingerà verso l'alto il tasso d'interesse e causerà un passivo commerciale (in contrasto con l'attivo, se non c'è mobilità di capitali) ed un attivo commerciale «interno» da cui proviene un effetto *positivo* sull'occupazione «interna»: grazie alla mobilità dei capitali, gli effetti del tasso di cambio sovracompensano l'effetto della spesa sulla bilancia commerciale, cioè sull'occupazione.

Le cose diventano molto più complicate se teniamo conto dell'inflazione, dei differenziali d'inflazione e delle aspettative d'inflazione nei diversi momenti. Quando i tassi d'inflazione differiscono da paese a paese, come fecero tra i paesi occidentali per tutti gli anni '70 e nei primi anni '80, i tassi di rendimento sui capitali finanziari differiscono per due motivi (anche se ogni altro elemento rimane costante e non influisce). Uno è la forbice fra i tassi reali di rendimento e quelli nominali, espressa nella moneta in cui è denominato il capitale; l'altro è il rischio del tasso di cambio, quando si cambia il ricavato in un'altra divisa preferita dall'investitore. Le politiche macroeconomiche interne influenzano ambo i fattori, mentre le politiche macroeconomiche di altri paesi partecipanti ai vertici, per fare un esempio, possono anch'esse influenzare in una certa misura il rischio di cambiamenti nei tassi di cambio. Gli effetti della mobilità del capitale finanziario nel mondo sono determinati dalle aspettative degli investitori privati e dalle diverse velocità di adattamento ai (previsti od attuali) tassi di cambio.

Generalmente i mercati dei capitali non vengono influenzati

da intenzioni politiche vaghe e da discorsi elettorali su come battere l'inflazione, ma reagiscono in modo indipendente. Perciò, al fine di comprendere i movimenti dei capitali dobbiamo capire come si formano le aspettative nella mente degli investitori e fino a che punto quest'ultimi considerino gli investimenti finanziari da parte di paesi diversi come sostituti (im)perfetti. Se ci sono delle differenze nella lotta contro l'inflazione gli effetti verranno previsti e le speculazioni sui futuri tassi di cambio «spot» condurranno ad una immediata sostituzione dell'investimento oltre frontiera. La velocità di accomodamento del portafoglio (riserve di capitali finanziari diversificati internazionalmente) è molto più alta dell'accomodamento del flusso dei capitali nei mercati industriali. Inoltre quest'ultimi possono reagire secondo il tasso di cambio corrente mentre i primi reagiscono secondo i tassi previsti. Il risultato potrebbe essere che le aspettative degli investitori si avverano quasi istantaneamente, perché un volume sostitutivo *relativamente* marginale di divise tenderà a provocare un cambiamento sufficientemente grande del tasso di cambio «spot», in modo da adeguare la parte (in controvalore) della divisa meno appetibile nel portafoglio. A quel punto verrà rovesciato l'adeguamento di un conto corrente che reagisca con un ritardo ad esempio di 6-12 mesi ad un certo tasso di cambio. Non si esclude che abbia luogo il cosiddetto «overshooting», cioè che il livello d'equilibrio a medio termine del tasso di cambio (dopo che il conto corrente ha avuto modo di adeguarsi al cambiamento del tasso di cambio, indotto da una politica precedente) sia più alto, o più basso, di quello imposto dall'afflusso, e dall'uscita, di capitali finanziari a seconda delle impressioni su una futura capacità o volontà politica di combattere l'inflazione. Ciò spiega in parte i problemi persistenti del franco francese e della lira italiana ed anche la ripida caduta del dollaro nel 1977-78.

Come se ciò non fosse già abbastanza complicato, c'è anche il problema che la bilancia commerciale, oltre ad adeguarsi più lentamente, comincia ad adeguarsi andando nella direzione «sbagliata» nel breve termine (diciamo, sei mesi) (20). Questo perché può accadere che i prezzi dell'import e dell'export non reagiscano simultaneamente ad una, poniamo, svalutazione: i primi possono essere indicati nella divisa che sta svalutando mentre i secondi aumentano immediatamente. Poiché ci sarà già stata prima una contrazione dei volumi commerciali, una cadu-

ta delle condizioni di mercato (prezzi relativi) con un volume che si adegua solo lentamente porterà per prima cosa ad un peggioramento della bilancia commerciale. Ora, se la fiducia degli investitori nella moneta è già poca, essi possono reagire a questo peggioramento adeguando ancor più il loro portafoglio, quindi causando un'ulteriore svalutazione ed imponendo un adeguamento reale maggiore nel paese in questione.

A causa delle aspettative, delle diverse velocità di adeguamento tra il conto corrente ed il conto capitale, di un possibile «overshooting» e della «J-curve», c'è la possibilità che un paese possa trovarsi invischiato in una spirale inflazionistica la quale genera svalutazione, che fa aumentare i prezzi delle importazioni e dei prodotti importabili concorrenziali, a sua volta portando ad un livello più alto dei prezzi, che conduce a compensazioni di prezzi «automatiche» sul conto salari, a sua volta producendo ulteriore svalutazione.

Un primo ed essenziale obiettivo di una siffatta economia mondiale è perciò quello di ridurre l'inflazione nei singoli paesi. Quando si indulge a politiche illusorie di creazione di moneta dietro ad un tasso di cambio «isolante», ciò che accadrà sarà una mobilità di capitali finanziari ed una rigidità dei salari reali che legheranno la possibilità di adeguamento tanto da far reagire bruscamente il tasso di cambio (21).

Se paesi diversi, con coalizioni politiche mutevoli, seguono politiche diverse in tempi diversi, le spirali selvagge dei tassi di cambio diventano una caratteristica permanente dei «sistema». I costi d'adeguamento e l'incertezza nel settore dei beni commerciabili (grande nelle economie aperte) saranno alti ed i disinvestimenti prenderanno piede. L'obiettivo di ridurre l'inflazione è talmente dominante che ogni singolo paese dovrebbe giustamente prendersi la sua parte di responsabilità anche se grande.

Tuttavia è necessaria una coordinazione per i seguenti motivi. La velocità stabilita per la riduzione dell'inflazione e la determinazione dei tempi di tali programmi interni fra i paesi occidentali possono essere tali da portare a movimenti di capitali a breve influenzando così i tassi di cambio, e quindi mettendo in difficoltà alcuni paesi. È particolarmente preoccupante lo scenario in cui certi paesi passano ad un impegno reflattivo, mentre altri stanno tentando seriamente di combattere l'inflazione. Il caso della Francia nel 1981-82 con un'inflazione in rapida ascesa, accelerata in parte da due svalutazioni, ed un gran-

de disavanzo del conto commerciale (causato parzialmente dalla «J-curve»?) era in netto contrasto con molte altre nazioni che stavano riducendo l'inflazione. Il recente cambiamento di rotta ha portato qualche miglioramento, riducendo la tendenza dei macroproblemi a ripercuotersi sulla politica commerciale e sul protezionismo, persino di fronte ai paese membri della Ce.

Forse è più importante coordinare i metodi di riduzione dell'inflazione. Questo problema è urgente nel caso degli Stati Uniti poiché noi viviamo in larga misura in un dollar standard. Fino all'inizio del 1983 gli Stati Uniti adottarono una severa «politica delle riserve valutarie», lasciando liberi i tassi d'interesse per gli investimenti di durata variabile. Una riduzione degli obiettivi di crescita delle riserve valutarie per un periodo di parecchi anni fu raggiunta dalle autorità statunitensi in modo indipendente. I costi inflitti (specialmente) sull'economia della Ce sono stati enormi. In primo luogo il livello dei tassi d'interesse fu fatto salire ad un «plateau» minimo assai più alto. Nei paesi come il Benelux e la Germania, con bassi tassi d'inflazione, ci fu un crollo degli investimenti commerciale ed edile (e del mercato edilizio), poiché il tasso reale d'interesse salì del 6-8% in un momento in cui la domanda complessiva era debole ed il commercio mondiale stagnante. Anche il (rinnovo del) debito pubblico divenne molto più costoso proprio in un momento in cui i sussidi alla disoccupazione andavano alle stelle. Una conseguenza dolorosa fu che i paesi con un buon risultato in materia di inflazione — ossia dove le aspettative inflazionistiche, erano in gran parte scomparse — dovettero pagare un prezzo molto alto per una politica decisa altrove, dovendo cercare di sradicare le aspettative inflazionistiche in altri paesi.

Inoltre i paesi dello Sme poterono trarre un beneficio solo marginale dalla caduta reale e nominale dei prezzi petroliferi, mentre il dollaro saliva proporzionalmente agli alti tassi d'interesse negli Stati Uniti. In secondo luogo i tassi d'interesse a breve salirono a spirale quando fu ridotto come quantità il credito ai consumatori oppure vennero annunciate certe intenzioni di linea politica. A sua volta ciò causò ampie fluttuazioni del dollaro, ma pochi mesi più tardi la tendenza fu rovesciata quando i tassi d'interesse a breve salirono nuovamente.

Perciò si potrebbe pensare che esiste la necessità di una sorveglianza multilaterale, od almeno di un veto multilaterale, sulle politiche dei tassi valutari e di cambio delle principali eco-

nomie occidentali. Tale sorveglianza dovrebbe abbracciare l'intero insieme delle politiche valutarie, delle politiche e del metodo di finanziamento dei disavanzi di bilancio, l'intervento sui tassi di cambio e le politiche che si riferiscono ai movimenti di capitali finanziari.

### *Il ruolo dei Vertici in materia di macroeconomia*

In contrasto con le problematiche del protezionismo, la collaborazione sulle politiche macroeconomiche è stata trattata dai partecipanti ai Vertici abbastanza in particolare, a volte con assegnazione di compiti di politica nazionale relativamente precisi e più di una volta con tentativi di esercitare una leadership nel rafforzamento di funzioni specifiche delle istituzioni economiche internazionali (cioè del Fmi e dell'Ocse). Però non si dovrebbe concludere affrettatamente che *quindi* la collaborazione macroeconomica nei Vertici è stata (più) efficace. Tratterò i seguenti temi: la stabilità dei tassi di cambio, la crociata a parole contro l'inflazione, ed il coordinamento delle politiche economiche restrittive. In un successivo capitolo tratterò delle politiche espansionistiche coordinate.

La stabilità dei tassi di cambio è un tema ricorrente nei vertici economici, anzi è una delle ragioni principali del perché tutto cominciò a Rambouillet. Allora la formula di compromesso era: «per quel che si riferisce ai problemi valutarî, affermiamo la nostra intenzione di adoperarci per una maggiore stabilità. Ciò implica uno sforzo per ristabilire una maggiore stabilità nelle condizioni economiche e finanziarie dell'economia mondiale. Contemporaneamente le nostre autorità monetarie agiranno per far fronte a condizioni di mercato turbolente od a fluttuazioni irregolari dei tassi di cambio». Il Vertice preparò la via alla nuova stesura alla Giamaica dell'art. IV del Fmi (gennaio 1976, ratificato nel 1977), cui la dichiarazione faceva esplicito riferimento. Come è già stato fatto notare, la nuova stesura della Giamaica dovrebbe avere il carattere di un non-sistema, poiché permette qualsiasi forma di vincolo o di fluttuazione dei tassi di cambio mentre non è mai stata messa in atto al «ferma sorveglianza» che il Fmi dovrebbe esercitare. Al contrario nel 1977 e nel 1978 il dollaro precipitò a candela, con variazioni nominali nel tasso di cambio verso il marco tedesco, lo yen ed il

franco svizzero di oltre il 50% (22). A Portorico (1976) i Sette osservavano ancora che «dal novembre (1975) il rapporto tra il dollaro e la maggior parte delle monete principali è rimasto stabile in modo sorprendente». A Londra non si fece riferimento alla stabilità dei tassi di cambio in quanto tale, ma a Bonn fu oggetto di molta attenzione (anche in seguito all'accordo di Brema sullo Sme, che mirava a creare una «zona di stabilità monetaria»). Forse il presidente Carter fu indotto più dallo Sme che dai Vertici ad annunciare il suo programma del 1° novembre 1978 per raggiungere una stabilità nei tassi di cambio (principalmente) attraverso la lotta all'inflazione, mentre preparava interventi coordinati sui mercati delle divise con l'emissione di obbligazioni Carter e voluminosi *swap* con la Bundesbank e la banca centrale svizzera. A Carter fu dato affidamento in modo esplicito nella dichiarazione di Tokyo, che per il resto fu ripetitiva, a proposito della stabilità dei tassi di cambio. Dopo altri due anni di «benign neglect» (da alcuni definita: «aggressive neglect») sembrò che gli Stati Uniti fossero pronti a coordinare ancora una volta l'intervento sui mercati valutari ogni qualvolta che «si conviene che tale intervento è utile», secondo la relazione Jurgensen (aprile 1983) concordata a Versailles ed approvata a Williamsburg. Nei primi giorni d'agosto 1983 un primo tentativo coordinato di impedire al dollaro di salire fallì miseramente; e così pure un altro tentativo, a quanto pare della Bundesbank, verso la fine del 1984, benché questo intervento sia riuscito ad imporre per due settimane una volatilità temporanea.

A Versailles fu aggiunta una dichiarazione separata sulla stabilità nel sistema monetario internazionale. Essa ripete certe frasi di Vertici precedenti sul rapporto tra opportune politiche di stabilizzazione complessiva e la stabilità dei tassi di cambio, il che non è assolutamente di nessun aiuto nella sua genericità eccessiva, addirittura dissimulante. Come prima, il triplo obiettivo dell'inflazione (più bassa) dell'occupazione (più alta) e del tasso di crescita dovrebbe 'fondersi' e ciò sarebbe di valido aiuto alla stabilità dei tassi di cambio. Dall'analisi del capitolo precedente è evidente che questa angolazione è superficiale e fuorviante. Si potrebbe obiettare e ribattere che questa genericità permise a Mitterrand di sostenere ufficialmente la sua strategia economica, ma non per questo quell'affermazione è più utile (23). L'offerta implicita di costruire un sistema valutario a cinque valute di riferimento è un'idea molto più interessante.

Come già affermato, quest'idea è ancora vaga e le sue gravose prescrizioni non sono ancora state poste in essere. Dopo Versailles non se n'è quasi più sentito parlare.

Dopo aver detto tutto ciò, è pur sempre possibile coltivare qualche speranza. Da Ottawa a Williamsburg ed a Londra via Versailles si può intravedere un prudente ma continuo «rapprochement», specialmente fra gli europei e gli Stati Uniti. Un segno incoraggiante è che il livello e la volatilità dei tassi di cambio vengono sempre più considerati come un problema parziale, che richiede consultazioni estese su un complesso di variabili chiave macroeconomiche e sulle politiche che le influenzano (come infatti suggerisce la conclusione del capitolo precedente). Un esempio renderà facilmente chiaro questo punto: data l'intenzione più volte ripetuta di tutti i partecipanti ai vertici di frenare l'inflazione, c'è inevitabilmente anche una preoccupazione comune sulla volatilità dei cambi, poiché (ad esempio) una rivalutazione rapida e sostanziale del dollaro spingerà verso l'alto i tassi d'inflazione delle economie di tipo aperto (nella Ce, per esempio) attraverso le importazioni, ivi compreso il petrolio; ma se, a sua volta, la rivalutazione è dovuta più che altro all'attrazione per i capitali finanziari di tassi d'interesse reali — dato il basso tasso d'inflazione americana — c'è anche la conseguenza logica di una preoccupazione comune per il *mix* interno di politica monetaria e fiscale; quest'ultima può condurre a polemiche sull'intervento valutario sterilizzato contro quello non-sterilizzato (quest'ultimo implica almeno un qualche allentamento della politica monetaria) e sulla misura ed i modi del finanziamento del bilancio; nel frattempo, dato il desiderio di evitare un'inflazione maggiore, i tassi di cambio in Europa dovrebbero essere difesi nei tempi brevi facendo salire vertiginosamente i tassi d'interesse, che a loro volta si riflettono sugli investimenti e sull'occupazione.

Così, l'allegato al comunicato di Williamsburg riconosce la simultaneità delle politiche monetarie e fiscali, dei tassi di cambio, della produttività e dell'occupazione. Sotto questo punto di vista è meno vago di Versailles. Inoltre vi si afferma di «... prendere bene in considerazione le implicazioni internazionali delle nostre stesse decisioni politiche. Questi atteggiamenti ed intenzioni, e le riunioni informali dei Ministri finanziari che si suppone dovrebbero controllarle, sono certamente un miglioramento rispetto all'atmosfera gelida di Ottawa.

Forse è utile dire qualche parola sul Vertice di Ottawa ed i proclami di lotta all'inflazione che lo precedettero. La crociata verbale contro l'inflazione è un aspetto della macroconsultazione e compare in tutte e otto le dichiarazioni dei vertici ed è stata scritta per uso tipicamente interno. Date le disparità ideologiche tra alcuni leaders, in certi Vertici non ci si poteva aspettare nulla di più di uno scambio di vedute personali e di una migliore comprensione delle posizioni reciproche. C'è una qualche analogia con il protezionismo incrementale, ma essa non dovrebbe essere spinta troppo perchè il problema della lotta all'inflazione deve necessariamente arrivare ai leaders politici prima di quello della protezione incrementale. Inoltre l'inflazione è un macroproblema che può essere trattato meglio dall'alto, se proprio si vuole. Il vero problema del vertice, comunque, è come coordinare le politiche antinflazione.

Nella storia dei vertici economici le ripercussioni internazionali delle politiche antinflazione interne cominciarono ad essere prese in considerazione solo piuttosto tardi. In nessun momento però vennero delineati i limiti accettabili delle politiche restrittive interne, in quanto esse infliggevano dei costi agli altri paesi.

Mentre il Vertice di Londra avverte ancora che «il nostro compito più urgente è quello di creare un maggior numero di posti di lavoro pur continuando a ridurre l'inflazione», la dichiarazione di Venezia (1980) — per la prima volta — dà «priorità immediata» a quest'ultima. Il riconoscimento del bisogno di «...conservare un'effettiva coordinazione internazionale per applicare questa politica di contenimento...» non fu seguito da nessuna indicazione a proposito del pericolo di dure politiche antinflazione sincronizzate. Una consapevolezza delfica del problema può essere intravista nel comunicato di Ottawa «...la prima priorità... di vincere l'inflazione e ridurre l'occupazione» (la sottolineatura è mia). Ad Ottawa fu difficile concordare un testo comune valido a causa delle profonde differenze d'opinione sulle macrostrategie più opportune — precisamente fra la politica espansionistica in Francia e la politica di stretta monetaria negli Stati Uniti, ma anche i quattro paesi della Ce erano in disaccordo fra di loro e, in modi diversi, con gli Stati Uniti. L'attenzione viene rivolta anche alla fiducia eccessiva sulle politiche di riserva valutaria negli Stati Uniti, con tassi d'interesse altissimi che «eliminano» le aspettative inflazionistiche: «...noi ci ren-

diamo perfettamente conto che i livelli ed i movimenti dei tassi d'interesse in un paese possono rendere più difficili le politiche di stabilizzazione in altri paesi agendo sui loro tassi di cambio e le loro economie». Ma non segue nessun tentativo coordinato per limitare gli effetti nocivi; si afferma solo che «...la maggior parte di noi ha bisogno anche di far conto sul contenimento dei disavanzi di bilancio». Non c'è nessun impegno su, o menzione particolare delle previsioni molto preoccupanti di un disavanzo di bilancio statunitense, eppure c'è il desiderio esplicito «...di minimizzare la volatilità dei tassi d'interesse...». La miglior cosa che si possa dire della riunione di Ottawa è che i leaders presumevano di potersi persuadere l'un l'altro. Versailles usò essenzialmente lo stesso linguaggio di Ottawa su questo argomento, ma sollecitò esplicitamente una «riduzione essenziale dei tassi d'interesse reali». Nel frattempo una dis-inflazione simultanea aveva ovviamente portato ad un risultato politico peggiore di quello voluto dai singoli paesi in quanto a disoccupazione, con un'inflazione più bassa, ma disavanzi dei bilanci a livelli record ovunque. Negli anni '80 l'attenzione per l'influenza degli alti tassi d'interesse si spostò dai paesi dell'Ocse ai paesi meno sviluppati e fortemente indebitati. Mentre il 1983 ed il 1984 erano stati caratterizzati da ricorrenti timori per le gravi inadempienze di alcuni paesi, che minacciavano serie ripercussioni su singole banche occidentali, se non sull'intero sistema finanziario internazionale, il secondo vertice di Londra fu dominato dalla ricerca di stilare una severa raccomandazione sul ruolo delle banche private, dei governi, e del Fmi e della Banca Mondiale, senza porre troppo in imbarazzo il presidente Reagan con la menzione di una diretta responsabilità statunitense per i suoi tassi d'interesse intollerabili. Il presidente dovette accettare un riferimento in certo modo critico ma non offensivo alla pratica statunitense: «...tassi internazionali d'interesse continuamente alti o ulteriormente crescenti potrebbero sia esacerbare i problemi dei paesi debitori che rendere più difficile mantenere questa strategia. Questo sottolinea l'importanza delle politiche che porteranno a tassi d'interesse più bassi e che tengono conto dell'effetto delle nostre politiche sugli altri paesi».

### *Il coordinamento delle politiche espansionistiche*

Il coordinamento dell'espansione economica ha ricevuto attenzione fin dall'inizio di Rambouillet, dove si può trovare un

riferimento a «...una responsabilità di tutti i paesi, specialmente di quelli con posizioni di bilancia dei pagamenti forti e di quelli con disavanzi correnti, nell'inseguire politiche che rendono possibile l'espansione del commercio mondiale con vantaggio reciproco». A Portorico si discusse molto di espansione, ma il lato coordinamento fu solo menzionato, non affrontato (24).

È impressionante il contrasto con gli impegni di Londra dei «...nostri governi verso gli affermati obiettivi di crescita economica o verso politiche di stabilizzazione...». È risaputo che il Vertice di Downing Street si impegnò in uno sforzo genuino per coordinare i tassi di crescita, e gli impegni politici al riguardo, tuttavia questi impegni non furono mai pubblicati ufficialmente. Un esempio vistoso ed imbarazzante fu l'obiettivo di crescita del 5% per la Germania Occidentale che si risolse in poco più del 2,5% (25). Sarebbe un errore attribuire questo fallimento ad un raffronto errato degli obiettivi (segreti) di crescita al vertice. Piuttosto si deve dire che non è nella natura degli obiettivi di crescita economica che essi siano «coordinati» per mezzo dell'assegnazione di *obiettivi* nazionali annuali. È più opportuno coordinare le politiche *strumentali* in modo da accertarne sia la giusta direzione sia la compatibilità dei mezzi.

L'approccio strumentale fu adottato a Bonn con l'assegnazione esplicita ad ogni paese dei «policy mix» che avrebbero potuto far raggiungere l'atteso aumento del tasso di crescita del prodotto nazionale lordo, adatto ai rispettivi ruoli nel «convoglio». La teoria della «locomotiva», come fu goffamente applicata a Londra, e l'ampio compromesso del «convoglio» stabilito a Bonn, sono contemporaneamente i casi maggiori di macrocoordinazione discreta che siano mai stati messi in essere nel mondo occidentale postbellico ed i più controversi quanto a realizzazione od efficacia. Ciò permette una breve digressione, anche perchè quest'idea fu molto discussa nel 1983 e nel 1984 dopo essere stata messa da parte fin dal vertice di Bonn (26).

In primo luogo la macrocoordinazione è molto difficile politicamente ed istituzionalmente. Gli ostacoli politici sono in primo piano per l'importanza cruciale dei programmi elettorali interni che servono da base per le ri-elezioni degli uomini politici nelle economie miste d'oggi. Le elezioni nazionali tendono ad essere dominate dai discorsi sull'occupazione, la stabilità dei prezzi, e le politiche di crescita, benchè includano sempre degli addolcimenti per le circoscrizioni piccole o per i gruppi di pres-

sione. L'interesse dei politici alle annunciate intenzioni di macropolitica è spesso troppo grande per venire influenzato o modificato dai leaders stranieri (27). Sotto il profilo istituzionale non è facile per i vari paesi tradurre in realtà le politiche stabilite al di fuori delle reti organizzative interne, ancora staccate dalle posizioni delle banche centrali nei vari paesi partecipanti al vertice.

In secondo luogo, la storia della macrocoordinazione nella Ce non è incoraggiante. A partire dal terzo programma a medio termine si tentò una macrocoordinazione in un ambito consultativo, ma con poco successo.

A partire dal 1974, con l'adozione della «convergenza», c'è stata una consultazione più frequente che non è andata oltre il mero scambio d'informazioni. Sembra che il Comitato per la Politica Economica sia riuscito a raggiungere gradualmente convinzioni politiche più «convergenti» entro l'ambito dello Sme, ma è estremamente difficile valutare questi sforzi dall'esterno senza che ci siano delle pubblicazioni sull'argomento. Il comitato monetario, più influente, ha insistito con successo per una convergenza dell'inflazione su tassi più bassi. Gradualmente si è sviluppata una visione più unitaria sull'opportunità di politiche deflazionistiche, ma non sono mai state realizzate politiche espansionistiche coordinate.

In terzo luogo, la natura della macrocoordinazione è stata duramente attaccata in parecchi modi. In Germania ed altrove, il *pacchetto specifico di Bonn* fu accusato di essere «inflazionistico» e di costituire una violazione dell'impegno interno a ridurre l'ingente accumulo del debito pubblico. Questa questione è difficile da risolvere per quanto riguarda l'inflazione, perchè l'andamento dell'economia tedesca nel 1979 fu pesantemente influenzato dal secondo shock petrolifero. Tuttavia, dalle ampie discussioni sui giusti limiti di una politica ancor più espansionistica, fu chiaro che la Germania era sensibile al problema.

La realizzazione pratica dei tentativi, rispettivamente di Londra e di Bonn, di escogitare un'espansione economica coordinata soffre di tre difetti cui si può accennare solo brevemente in questo saggio.

Uno di essi è che le strategie della locomotiva e del convoglio non erano così funzionali come i partecipanti al vertice avrebbero potuto desiderare. L'idea centrale è che i paesi «forti» dovrebbero escogitare una gestione espansionistica della do-

manda, preferibilmente aumentando i disavanzi pubblici che dovrebbero essere «composti» (finanziati) dalle Banche Centrali in modo da evitare un aumento brusco dei tassi d'interesse. Ai paesi «deboli» verrebbe affidato il compito di ridurre ancora di più l'inflazione ricorrendo a politiche dei redditi, e di stretta monetaria. Il risultato complessivo sarebbe una trasmissione internazionale dell'espansione della domanda senza rischiare indebitamente un circolo vizioso di inflazione aggiuntiva, ed un nuovo deprezzamento nei paesi «deboli». Quindi ci si può anche aspettare che abbia un effetto stabilizzatore sui tassi di cambio che, da solo, ristabilirebbe la fiducia nei settori dei prodotti commerciabili.

Il problema ovvio è quello della definizione «paesi forti» e di paesi «deboli». Come criteri per definire un paese forte l'Ocse prende: bassi tassi d'inflazione, (alti) surplus di conti correnti, e la tendenza della valuta alla rivalutazione. Naturalmente cosa sia «alto» e cosa sia «basso» può essere oggetto di discussione (politica), e diversi elettorati (e Banche Centrali) possono avere opinioni diverse. Inoltre, si può supporre che i paesi siano permanentemente «deboli» o «forti»? Certamente no, come dimostrarono gli Stati Uniti che forse si potevano definire «forti» nel 1976-77 (benchè sia discutibile dal punto di vista di tutti e tre i criteri) ma sicuramente non nel 1978. Naturalmente una linea politica non dovrebbe avere come risultato l'indebolimento dei paesi forti; nè ha buone basi la strategia in cui quella che dovrebbe essere la locomotiva può diventare un vagone che deve farsi trainare dagli altri, durante i dodici mesi precedenti il vertice successivo.

Un secondo difetto di questa strategia è l'approccio Keynesiano da manuale alla gestione della domanda. Alcuni elementi cruciali richiedono premesse che forse non erano valide negli anni '70. Soprattutto la presenza di aspettative inflazionistiche, alimentate «imparando» nei negoziati sui salari e nella regolazione dei prezzi per mezzo di contrattazioni, distrugge la vecchia idea che capacità sottoutilizzate impediscano l'aumento dell'inflazione a breve termine. Le illusioni finanziarie e sul tasso di cambio scompariranno — per mezzo delle procedure di indicizzazione, di clausole rinegoziali, od in altro modo — cosicché la politica del disavanzo di bilancio sarà facilmente interpretata come segnale di preavviso di un'inflazione più alta.

Se queste aspettative inflazionistiche sono profondamente radicate nel comportamento degli operatori economici, il rapporto fra l'inflazione e la disoccupazione (la cosiddetta curva Phillips) da negativo si azzerà o diventa (secondo alcuni) persino positivo.

L'aver riconosciuto questo punto di vista potrebbe spiegare la forte enfasi posta sulla deflazione fin dal Vertice di Venezia, ma di cui esistevano già tracce nei comunicati precedenti. Tuttavia, nel 1978, l'ipersensibilità alla possibilità d'aumento dell'inflazione — da sempre forte in Germania — ha reso controversa la questione della politica espansionistica, sia questa a livello dell'Ocse (28) o della Germania (29).

Il terzo difetto è la possibilità di un meccanismo di trasmissione per gli aumenti dell'occupazione negli altri paesi piuttosto debole (30). Naturalmente questi calcoli, basati sulla simulazione della trasmissione per mezzo di beni e servizi, possono essere criticati per vari motivi, ma anche se essi rappresentassero delle stime per difetto del 50%, la trasmissione sarebbe ancora piccola. Questo aspetto della critica è grave, poichè, se si crede che le aspettative inflazionistiche non svolgano quasi nessun ruolo in un certo momento e che perciò la politica fiscale espansionistica potrebbe avere efficacia, essa non serve che marginalmente allo scopo prefisso. Una trasmissione così debole dà la possibilità ai dirigenti politici (tedeschi) di affermare che il contenimento reale dei salari nei «paesi deboli» riuscirà molto più efficacemente ad aumentare l'occupazione in quegli stessi paesi che non un'espansione fiscale tedesca (o giapponese). Nell'approccio del «convoglio», però, questa argomentazione perde molta della sua forza. Comunque è pur vero che, in regime di tassi di cambio flessibili, l'effetto a breve termine potrebbe essere relativamente debole. Sui mercati di cambio esteri gran parte dell'attesa argomentazione a favore della domanda di esportazioni straniere dei leaders del convoglio sarà già stata prevista con l'annuncio di vistosi piani di incentivi fiscali. Ciò porta ad una caduta del tasso «spot», che a breve termine produce un effetto «J-curve». Significa che nei tempi morti dell'espansione di bilancio le esportazioni dei paesi forti diventano *più* appetibili (dato che il loro prezzo in valuta straniera tende a calare). Perciò l'effetto sul volume delle importazioni, causato da un'espansione interna successiva, avrà all'estero un effetto *netto* inferiore.

D'altra parte le circostanze recessive degli ultimi anni '70 garantivano anche provvedimenti politici che avrebbero accresciuto la fiducia degli investitori commerciali. Ma questa argomentazione, che va oltre un esercizio di simulazione, è credibile solo se gli investitori credono anche che le aspettative inflazionistiche sono state eliminate in modo che la politica fiscale possa avere un'efficacia reale.

Un'ultima critica è quella di Vaubel (1980) che sostiene che la concorrenza internazionale nelle macropolitiche è un «metodo di scoperta» empirico (cfr. l'opinione di Hayek sulla concorrenza come procedimento), migliore del compromesso tra la migliore esecuzione di una politica ed una coordinazione di seconda qualità.

Si spera che questa digressione spieghi perchè non ci sia più stata voglia di fare nuovi sforzi per coordinare politiche espansionistiche. Tuttavia la macrocoordinazione ha ancora avuto sostenitori (31), soprattutto nei gruppi dove l'inflazione del 1979-80 veniva considerata come una spinta dei costi e temporanea. Dopo due anni di politica monetaria eccezionalmente stretta, il problema è tornato ma in forma diversa. Le aspettative inflazionistiche sono, sì, state in buona misura eliminate, anche se non completamente, ma questa volta i disavanzi dei bilanci sono aumentati paurosamente e l'unica possibilità è l'espansione monetaria od un finanziamento più accomodante del disavanzo. Un'importante proposta in proposito fu fatta da ventisei economisti di grido (V. Bergstein e Klein, nota 32). Come già fatto notare, dopo Ottawa i partecipanti al Vertice si sono avvicinati a questa interpretazione, benchè per alcuni partecipanti le parole chiave «espansione» e «coordinazione» siano ancora eresie (33). Nel 1984, però, gli Stati Uniti si sentirono incapaci all'azione, a causa delle elezioni presidenziali, ma potrebbero agire nei primi mesi dell'85, ora che Reagan è stato rieletto.

### *L'energia*

I vertici economici cominciarono solo dopo che l'Occidente si rese conto che il problema energetico era molto più importante di un lontanissimo futuro predetto del «Club di Roma» o delle necessità militari delle linee di rifornimento in caso di guerra. Il Giappone — ed in misura minore la Francia — se ne

era sempre reso conto: gran parte del suo prodotto industriale richiedeva pochissima energia, in confronto ai prodotti concorrenziali degli altri paesi; la strategia delle esportazioni nipponiche era stata sempre strettamente legata alla sua completa dipendenza energetica. La Ce sapeva del pericolo di una insufficiente disponibilità energetica fin dalla crisi di Suez nel 1956 e la fondazione dell'Euratom, ma quando il petrolio aveva un prezzo fisso pagabile con entrate in rapida ascesa, essa si cullò nel disinteresse e nella negligenza. Anche negli Stati Uniti, a causa di una rovinosa trascuratezza, di una densità abitativa bassa, e di un clima rigido in vaste zone del paese nonché del predominio statunitense nell'oligopolio petrolifero delle sette società, di fatto la nazione non riconobbe l'esistenza di un «problema energetico». Non più tardi dell'inizio del '79 la grande maggioranza degli americani considerava la prima crisi petrolifera come uno scherzo (Lieber, 1982, p.213); persino nel settembre del 1979 la percentuale di persone che la pensavano così era scesa solo al 52% (Brown, 1982, p.71).

La prima crisi petrolifera causò disordine ed egoismo selvaggio nei paesi dell'Ocse. Il Giappone si schierò dalla parte degli arabi nel conflitto medio-orientale e cercò di ottenere dei contratti a lunga scadenza scambiando la sicurezza dei rifornimenti petroliferi con sostanziali aiuti tecnologici, installazioni complete ed infrastrutture nei paesi arabi (e in Iran). Gli Stati Uniti cercarono di organizzare un fronte dei consumatori, difficile da accettare per motivi economici e politici da parte degli alleati che più dipendevano dalle importazioni di petrolio. Gli europei erano divisi: la Francia rifiutava di collaborare nell'Aie di recente fondazione, anche se alla fine accettò di collaborare al piano per la ripartizione petrolifera d'emergenza per mezzo del meccanismo di una Ce allineata; molti paesi della Ce si agitarono per ottenere speciali contratti di fornitura ed ordini d'esportazione compensativi, quasi sempre invano; i Paesi Bassi con un embargo di 2-3 mesi, non furono appoggiati ufficialmente durante il vertice della Ce del 1973 a Copenhagen (ma furono aiutati con efficaci misure dalla ripartizione petrolifera intersocietaria delle Sette Sorelle).

Il ruolo iniziale dei vertici nel campo dell'energia perciò non poteva in nessun modo essere altro che verbale e simbolico. Nel 1975 alcune frasi diplomatiche vennero inserite nel comunicato. L'unica frase interessante è un garbato riferimento alla

collaborazione internazionale tra i paesi consumatori e quelli produttori nell'interesse reciproco a lunga scadenza, quale segno di accomodamento diplomatico tra la Francia e gli Stati Uniti. I Vertici di Portorico e di Londra non mostrarono segni di interessamento ai problemi energetici, salvo un'unica frase obbligatoria nella dichiarazione finale, e l'annuncio fatto a Londra dell'intenzione di affiancare l'impegno energetico nucleare ad uno studio sulla riduzione dei rischi della proliferazione nucleare. Questo studio sugli aspetti internazionali dei cicli combustibili nucleari fu disponibile solo a Venezia — tre Vertici più tardi! — e non ebbe peso nè nella discussione centrale sull'energia nè nel dibattito politico tra gli Stati Uniti ed il Canada da una parte, e la Ce dall'altra, sull'insufficiente efficacia dei controlli da parte degli importatori di ossido d'uranio. Sulla reazione dei partecipanti ai vertici alla prima crisi petrolifera il giudizio è chiaro: non ebbero nessun ruolo di leadership nè mostrarono una vera e propria consapevolezza del problema energetico che andasse oltre i piani d'emergenza per la ripartizione energetica dell'Aie.

Tutto questo cambiò già prima della seconda crisi petrolifera. La Ce aveva impiegato quattro anni ad allineare le sue risposte individuali, inizialmente molto differenti, all'aumento brusco del prezzo del petrolio. Benchè il prezzo *reale* del petrolio abbia cominciato a calare durante gli anni 1974-78, la Comunità (ed il Giappone) osservavano con crescente disagio la disparità con le importazioni energetiche oltre Atlantico. Tra il 1973 ed il 1978 le importazioni statunitensi di petrolio aumentarono del 28,5% mentre le importazioni dell'Ocse (eccetto il Regno Unito e la Norvegia, produttori di petrolio) in realtà scesero del 2%. Inoltre le esportazioni di petrolio del Canada verso gli Stati Uniti diminuirono bruscamente e calò anche la produzione petrolifera interna statunitense — scoraggiata dal contenimento dei prezzi, per cui il prezzo del petrolio Usa era inferiore a quello mondiale. Il risultato fu che solo gli Stati Uniti poterono essere ritenuti responsabili del graduale rafforzamento delle posizioni dell'Opec sul mercato petrolifero mondiale, nonostante l'aumento della produzione europea e dei programmi di risparmio energetici. Poichè il dibattito interno degli Stati Uniti sulla politica energetica giunse ad un punto morto, la Ce raggiunse nel Consiglio europeo dei Capi di Stato e di governo a Brema (nei primi di luglio del 1978) posizioni comuni per asso-

ciare impegni propri sul risparmio energetico e sulle importazioni con un appello agli Stati Uniti perchè anch'essi iniziassero una politica energetica attiva tenendo debitamente presente l'interdipendenza internazionale in quel campo. Due settimane più tardi, nel comunicato del Vertice di Bonn dei Sette, venne riconosciuto in pratica questo rapporto (36). Gli Stati Uniti dovettero pagare questo prezzo politico in cambio delle promesse tedesche e giapponesi di condurre il «convoglio» occidentale per mezzo di macropolitiche espansionistiche, segno che gli Stati Uniti non erano in posizione di unirsi agli altri, a causa della drammatica caduta del dollaro e del grande disavanzo della bilancia dei pagamenti. Probabilmente la richiesta della Ce rappresentò per il presidente Carter un gradito aiuto per fare breccia nella situazione di stallo energetico all'interno del paese. Tuttavia egli si espose a grossi rischi d'insuccesso, considerati i chiari impegni assunti nel comunicato di Bonn.

Gli Stati Uniti promisero di prendere delle misure prima del gennaio 1979 per risparmiare 2,5 milioni di barili al giorno sulle importazioni petrolifere nel 1985. Più esattamente si impegnarono ad accantonare una riserva di petrolio di 1 miliardo di barili, ad aumentare di 2/3 la produzione di carbone, a ridurre dello 0,8 il coefficiente marginale di consumo d'energia (con un aumento dei consumi petroliferi più basso dei consumi di altre fonti d'energia), a contenere i livelli delle importazioni petrolifere per il 1978 ed il 1979 sotto il livello del 1977 ed infine ad adeguare il prezzo del petrolio nazionale ai livelli mondiali entro il 1980. È chiaro che questi impegni particolareggiati non erano solo una risposta agli impegni di Brema della Comunità di ridurre dal 60% al 50% la sua dipendenza dall'energia importata ed a realizzare un coefficiente marginale di consumo d'energia dello 0,8 (ambedue entro il 1985). L'impegno degli Stati Uniti era parte del più ampio impegno di Bonn che andava oltre il macro-convoglio ed impegnava gli Stati Uniti ad attuare una politica energetica più responsabile ed i giapponesi (oltre le loro macro-promesse) a raddoppiare il loro aiuto allo sviluppo entro tre anni.

Il vertice di Bonn sulla politica energetica è molto importante specialmente perchè questi impegni furono accettati in un momento in cui il mercato petrolifero era tutt'altro che chiuso, le eccedenze dei paesi dell'Opec erano in gran parte svanite ed il prezzo *reale* del petrolio cominciava a diminuire. Sarebbe ingui-

sto affermare che i partecipanti furono spinti ad agire soltanto dalla seconda crisi petrolifera che avvenne nel 1979. Inoltre il grado dell'impegno assunto in un incontro informale qual è un Vertice Economico ha più valore se si riconosce che è stato raggiunto senza la minaccia di una crisi, di una rovina, o di un pericolo.

Alla data del Vertice di Tokyo la pressione esterna era improvvisamente diventata una seconda crisi petrolifera incipiente. La rivoluzione iraniana, verso la fine del 1978, aveva causato l'interruzione della produzione degli oltre 4 milioni di barili giornalieri con i quali l'Iran contribuiva alle esportazioni mondiali di petrolio. A partire dall'aprile del 1979 le esportazioni iraniane tornarono ad essere circa tre milioni di barili al giorno. Eppure gli effetti di questo avvenimento secondario furono amplificati dagli accantonamenti avventati di paesi partecipanti ai vertici quali il Giappone e la Germania (e probabilmente altri) e dalle reazioni a catena sul mercato «spot» a Rotterdam. Come calcolò più tardi l'Aie, il «divario fra l'offerta dell'Opec e la domanda nei primi tre mesi del 1979 fu di circa il 4% e praticamente fu da addebitarsi tutto agli accantonamenti» (Lieber, 1982, p.215). Quindi la seconda crisi petrolifera fu in gran parte autoalimentata da misure scoordinate dettate dal panico dei governi occidentali e delle società petrolifere. Il divario fu talmente piccolo da non far scattare il meccanismo dell'Aie previsto dal piano d'emergenza delle ripartizioni petrolifere: in altre parole una crisi petrolifera sembrava ancora possibile entro l'oscillazione del 7% dei rifornimenti necessario per un'«emergenza» dell'Aie. Il Vertice di Tokyo fu messo in risalto da una riunione simultanea dell'Opec a Ginevra dove i prezzi petroliferi salirono da 14,50 dollari a 18 dollari al barile (grezzo leggero arabo), per essere poi nuovamente aumentato verso la fine del 1979. L'atmosfera fu rovinata anche da una notevole intervista di Newsweek a Giscard d'Estaing (allora Presidente del Consiglio Europeo) in cui questi accusava gli Stati Uniti di non aver preso sul serio gli impegni dell'anno precedente. Gli Stati Uniti, dal loro canto, desideravano che la Ce assegnasse degli obiettivi di consumo petrolifero *per ogni singolo paese*, nonostante l'insuccesso in tal senso del Vertice comunitario di Strasburgo di due settimane prima.

Il pacchetto di Tokyo in cui tutti i paesi partecipanti al vertice si assumevano degli impegni precisi sulle importazioni di

petrolio per il 1979 e per il 1980 non era più una questione Ce-Usa (come era stato a Bonn). Inoltre i quattro paesi della Ce ed il presidente della Commissione Ce si impegnarono a tentare di convincere gli altri partners della Ce a sottoscrivere anch'essi degli obiettivi individuali. Questa imposizione del vertice occidentale sui paesi più piccoli della Comunità rappresentò un processo doloroso ma pervenne al successo verso la fine del 1979.

Il Vertice di Venezia fu l'ultimo ad occuparsi veramente dell'energia (34). Quando i partecipanti al Vertice ebbero raggiunta l'isola di S. Giorgio sul Canal Grande il prezzo del petrolio era salito a 28 dollari al barile. Tuttavia le tensioni sotterranee del vertice erano dovute più alle diverse reazioni di fronte ai problemi dell'Afganistan e degli ostaggi a Teheran, che ad opinioni divergenti sulla politica energetica a lungo termine. La strategia a lungo termine era concentrata sulla riduzione a 0,6 del coefficiente energia-produzione marginale per il 1990, e sulla riduzione della quota di petrolio nel consumo energetico globale (1980:53%) al 40% nel 1990. C'era anche un riferimento più vago al livello assoluto dei consumi petroliferi nel 1990 che dovrebbe essere «considerevolmente» inferiore a quello del 1980.

Certamente l'atteggiamento reciproco più conciliante dei partecipanti al vertice era dovuto principalmente al successo crescente delle misure per il risparmio energetico. Soprattutto gli Stati Uniti avevano ammassato un impressionante numero di misure per il risparmio energetico, come standard obbligatori nelle rese dei carburanti per le automobili (con severità crescenti fino al 1985 compreso), combustibili alternativi nelle centrali elettriche, programmi d'energia alternativa e l'abrogazione della sorveglianza dei prezzi del petrolio e del gas (Brown, 1982).

Ciò che i Vertici non furono mai capaci di realizzare è una programmazione coordinata degli accantonamenti in modo da far fronte ad interruzioni di rifornimento brevi e relativamente piccole, che però potrebbero causare grandi aumenti di prezzo e grave preoccupazione. Ora che il risparmio energetico, un rifornimento petrolifero proveniente da nuove fonti e circostanze recessive prolungate hanno generato una caduta della domanda di petrolio imprevedibilmente forte portando ad un calo dei prezzi, il meccanismo del piano d'emergenza per le ripartizioni petrolifere dell'Aie non è più il rimedio più utile (benché natural-

mente sia opportuno mantenerlo in vita). Ma quella polveriera che è il Medio Oriente può sempre portare a nuove improvvise interruzioni le quali — anche se piccole — potrebbero venire gestite attraverso un approvvigionamento coordinato proveniente da accantonamenti già esistenti. Uguale importanza ha la necessità che i mercati petroliferi sappiano in anticipo che questa sarà la linea politica e che le riserve saranno sufficienti per renderla operante.

Nel 1985, mentre l'Opec cerca disperatamente di mantenere regole di produzione e di prezzo per conservare il controllo della sua quota di mercato che sta riducendosi lentamente ma costantemente, la difficoltà di rifornimento e gli shock petroliferi possono sembrare cose del passato. Tuttavia, può essere che questi problemi si riaffaccino verso la fine degli anni '80.

### *Proposte e conclusioni*

Non appena i vertici economici sono andanti al di là dello scambio informale di punti di vista e considerazioni personali sui vincoli politici interni al fare politica (economica) estera, si sono trovati davanti ad un difficile dilemma: o i paesi partecipanti ai vertici tentano di esercitare la leadership stabilizzando l'economia occidentale, oppure s'impegnano in una politica dichiaratoria. Ambedue le strategie comportano costi considerevoli. La prima richiederà importanti costi interni politici e diplomatici prima di elaborare un pacchetto di misure sul quale i Sette possano essere d'accordo; successivamente si dovranno intraprendere penosi tentativi per «imporre» agli altri partners occidentali la cooperazione politica convenuta. Ne è un esempio il Vertice di Tokyo, dove i paesi più piccoli della Comunità europea si accorsero che una decisione precedente della Ce contro l'adozione di obiettivi nazionali relativi alle importazioni d'energia veniva completamente rovesciata nel corso di una riunione esclusiva dei Sette, alla quale essi erano rappresentati soltanto simbolicamente (cioè dal presidente della Commissione Ce). Non sorprende che ciò abbia causato irritazione.

La politica dichiaratoria sembra essere conveniente, ma è largamente percepita come futile in un periodo in cui la leadership è considerata cruciale per rendere stabile l'economia occidentale, se non mondiale. Non si dovrebbero sottovalutare i co-

sti del fatto che pomposi raduni pieni di ripetizioni vengano considerati come circoli di discussione inefficienti, che rilasciano dichiarazioni piene di espressioni generiche. Si può ragionevolmente arguire che si dovrebbe ricorrere solo con parsimonia alla più alta istanza che si occupa di politica internazionale — i Vertici. Se capi di Stato e di governo volessero realmente ricorrere unicamente a contatti non ufficiali, essi dovrebbero dirlo e ridurre così le aspettative. Tuttavia è proprio questo il punto al quale i politici non sanno rinunciare, date le splendide opportunità di pubblicità politica in patria fornite dalle conferenze stampa separate e così via (V. anche Becker, in questo volume). Inoltre può darsi che i nuovi partecipanti al vertice siano così presi dal bisogno di «sprovvincializzarsi» che venga a mancare una qualsiasi buona volontà a concludere accordi globali particolareggiati. Secondo Hellmann (1982, p.77) lo sherpa degli Stati Uniti Myer Rashish aveva segnalato molto tempo prima del Vertice di Ottawa che Reagan non si sarebbe impegnato a fissare obiettivi quantitativi o altrimenti impegnativi, nè nella stesura di esortazioni per una linea di condotta concreta; il presidente non voleva andare oltre il fatto di «riuscire a conoscersi».

Nondimeno ci sono considerevoli vantaggi potenziali in un ruolo più forte dei partecipanti ai vertici economici, nei tre grandi campi esposti più sopra.

Nel commercio internazionale i vertici possono essere sfruttati molto di più come un'istituzione non ufficiale per il raggiungimento di soluzioni di compromesso diplomatico e politico o per preparare il terreno per degli sforzi relativi alla creazione di norme internazionali. Come si è spiegato prima, nello scenario di negoziazione permanente sul limite ammissibile del protezionismo, un'applicazione attraverso un'analisi dal punto di vista legale (le cosiddette «procedure di composizione delle dispute») sarà superata dal riesame politico. Poichè le pressioni interne si accumulano, alcuni problemi inevitabilmente saliranno al più alto livello di decisione politica ed è qui che essi dovrebbero essere risolti.

Quella di optare per specifiche risoluzioni di problemi relativi al protezionismo in occasione dei vertici è una soluzione di ripiego. Ma sembra superiore all'alternativa di fare discorsi generici senza in realtà combattere l'entropia con un leadership comune, o senza ordinare ai ministri ed ai diplomatici che si occupano del commercio di acconsentire a risolutive procedure di

composizione delle vertenze multilaterali e di rispettarne l'esito. È proprio perché l'origine politica interna delle pressioni rende desiderabile evitare l'automaticità delle norme internazionali, che i conflitti di politica commerciale possono essere risolti soltanto da una revisione ad alto livello politico: la fermezza nel risolvere i restanti problemi a livello di vertice, fornirà quella fiducia tanto necessaria alle società commerciali internazionali.

Se le principali vertenze sulla linea politica da adottare fossero risolte ai vertici, sarebbe anche più difficile per i paesi più piccoli abbandonarsi a libere cavalcate. È certamente vero che quanto più i vertici diventano operativi ed ufficiali, tanto più saranno considerati come direttori, che tentano di «imporre» un certo numero di compromessi ai paesi più piccoli. Però tali imposizioni saranno più facili se i Sette mostreranno una maggiore disponibilità ad impegnarsi in soluzioni chiare ed a lungo termine, che abbiano un carattere di «bene comune» per gli altri partecipanti al sistema commerciale.

Ciò avviene perché i tre membri del «triopolo» (la Ce, gli Stati Uniti ed il Giappone) incontrano gravi ostacoli nel prendere decisioni sulla politica commerciale. In Giappone ci sono problemi a lungo termine di distribuzione e di marketing, come pure importanti inibizioni culturali ed interessi oligopolistici che sono d'ostacolo al concetto di «libero accesso al mercato», senza tariffe ed altri interventi alla frontiera. Inoltre un approvvigionamento pubblico complesso e completamente discriminatorio ed una politica di ricerca e sviluppo, avviati in consultazione con i gruppi commerciali, tagliano fuori interi settori da un libero contatto con l'economia mondiale. Negli Stati Uniti vi sono problemi costituzionali su chi abbia la prerogativa delle decisioni di politica commerciale. Negli ultimi decenni si è sviluppato un apparato istituzionale incredibilmente complesso — con cambiamenti intermittenti, come il Consiglio di Politica Economica Internazionale che durò in carica soltanto cinque anni; con i Delegati per il Commercio che avevano autorità diverse; con il Presidente Reagan che nel 1983 tentò ancora una volta di modificare l'organizzazione. Nella Ce le opinioni sul protezionismo differiscono fra i paesi membri, e il Comitato 113 troppo spesso pende nella direzione protezionistica allo scopo di prevenire o minimizzare il (riscatto del) danno al mercato interno della Ce. Inoltre una debolezza molto grave è costituita dal fatto che la Ce stessa non ha dogane federali, né norme dogane

nali comuni, nè una posizione gerarchica per la gestione dell'attuazione delle procedure doganali.

Dato che il protezionismo moderno è altamente discrezionale, l'esame legale comunitario, relativamente efficace ma lento, non è adatto alle sempre più numerose piccole infrazioni alla «libera circolazione delle merci» entro la Comunità. Ciò che è un grattacapo per la Comunità, è naturalmente al di là della portata potenziale dei vertici.

Tuttavia è una leadership politica manifesta che può superare gli ostacoli istituzionali e le manovre di corridoio dei gruppi d'interesse. I Vertici dovrebbero andare oltre le idee generiche sul commercio e dare chiare direttive (e non solo date di scadenza, senza traguardi ben definiti) ai ministri ed ai diplomatici che si occupano del commercio. In mancanza di ciò, sarà molto improbabile che si possa progredire al livello diplomatico commerciale più basso, ed i diplomatici che si occupano delle questioni commerciali dovranno agire come vigili del fuoco, estinguendo un conflitto dopo l'altro. In questo modo non si può sostenere nessun sistema.

C'è anche un ruolo da svolgere nella coordinazione macroeconomica. A metà degli anni '80 il ruolo dei vertici economici dovrebbe essere quello di incrementare la sicurezza economica nell'ambito dell'economia occidentale, impedendo fermamente un tuffo a spirale in un nuovo tracollo. In cinque paesi partecipanti ai vertici su sette l'inflazione è scesa approssimativamente al 3-5%; due stanno lottando per far calare l'inflazione dai suoi livelli attuali dell'8% e del 12%. Nel frattempo il commercio mondiale si rifiuta ostinatamente di crescere anche se di poco. Con molti Nic che devono limitare le loro esportazioni e le poche «locomotive» del Sud (Messico, Brasile) che devono comprimere le importazioni per pagare i loro debiti, lo sviluppo del commercio mondiale dovrà venire dall'Occidente industrializzato.

Dopo quasi tre anni di tassi d'interesse soffocanti, gli investimenti commerciali si sono trasformati in disinvestimenti o si sono limitati alle necessarie sostituzioni. La domanda dei beni di consumo è stata soffocata dalla diminuzione dei salari e dei pagamenti per la Previdenza Sociale. I tentativi di far diminuire i disavanzi dei bilanci hanno condotto ad ulteriori contrazioni della domanda.

Il protezionismo è in aumento praticamente ovunque la prima «svalutazione competitiva» riconoscibile (la svalutazione

svedese del 16% nel settembre 1982) dovrebbe sollecitare i partecipanti ai vertici ed esercitare al più presto una leadership positiva. Ciò è possibile ora che i tassi d'interesse degli Stati Uniti sono diminuiti e l'applicazione extraterritoriale delle sanzioni degli Stati Uniti sugli affari intrapresi con l'Unione Sovietica è stata tolta.

Gli Stati Uniti, unitamente agli altri paesi del Vertice, potrebbero tentare di organizzare una ben ponderata espansione monetaria. Nella sua dichiarazione del febbraio 1983 al Senato degli Stati Uniti, il presidente della Fed Paul Vocker ha chiaramente segnalato che un rigido attaccamento alle politiche di riserva monetaria (specialmente M1, la cosiddetta riserva moneta base) non è possibile a lungo, a causa dell'innovazione finanziaria (provocata dalla deregulation) e della diminuzione delle aspettative inflazionistiche, e non è più necessario a causa dell'ampia sottoutilizzazione delle capacità produttive. Non si dovrebbe soffocare la debole ripresa avviata sin dalla metà del 1983. È evidente che fin dalla tarda estate del 1984 la Fed sta allentando la sua stretta monetaria.

La Ce dovrebbe reagire positivamente. Dovrebbe anche spingere il Regno Unito ad unirsi allo Sme, creando così un più saldo vincolo fra i più stabili Diritti Speciali di prelievo, l'Ecu e le consultazioni politiche entro la Comunità.

Il contributo giapponese potrebbe consistere nella integrazione ulteriore dei loro mercati monetari e dei capitali nel sistema monetario mondiale, e nell'allentare l'obbligo fatto agli investitori istituzionali interni di acquistare obbligazioni governative giapponesi, che danno tassi d'interesse molto al di sotto di quelli mondiali. Ciò condurrebbe a tassi d'interesse più alti e ad uno yen più forte, quindi ad una minore pressione sui conti commerciali delle due sponde dell'Atlantico. Essendo i tassi d'interesse diminuiti nel 1984, questo è possibile senza appesantire indebitamente con pagamenti d'interessi le società giapponesi (che già tendono ad avere una percentuale di debiti molto alta). Tale accordo al vertice sarebbe una logica e fruttuosa conseguenza dell'accordo per incrementare le risorse del Fmi, preso a metà strada fra il Vertice di Versailles e quello di Williamsburg. Nel campo dell'energia, infine, è arrivato un periodo di prezzi calanti o, nel migliore dei casi, stagnanti. È improbabile che duri più di alcuni anni. L'importanza di una pressione verso il basso dei prezzi del petrolio, risiede specialmente nel ca-

shflow di società che avevano bisogno di un ulteriore aiuto dopo il leggero ripristino dei profitti (o la riduzione delle perdite) nel 1982 nei settori più forti dell'economia occidentale. Essa libera anche dalla quasi paralizzante incertezza nei settori ad energia intensiva (come prodotti chimici, trasporti pesanti, metalli) circa il conto energetico da pagare in futuro, e quindi, circa la possibilità degli investimenti. Assieme ad una cauta strategia di espansione concordata della domanda, ciò potrebbe alla fine portare all'investimento, tanto necessario sia per la ristrutturazione che per la crescita, specialmente in Europa. I partecipanti ai vertici potrebbero aumentare ulteriormente la certezza degli investitori escogitando un meccanismo obbligatorio per la gestione delle scorte petrolifere, avviato da una improvvisa carenza dei rifornimenti dovuta ad una guerra.

Tale meccanismo richiede la formazione di scorte petrolifere quando i mercati non scarseggiano (in altre parole, adesso), l'impegno a non usarle come scorte cuscinetto per «regolare» i «normali» cambiamenti di prezzo (comunque ciò richiederebbe una cooperazione dell'Opec) e un prelievo dalle scorte automatico ma graduale in caso d'improvvisi interruzioni nei rifornimenti.

I risultati raggiunti dai Sette non sono impressionanti ma nemmeno interamente senza speranza, specialmente per quanto riguarda la cooperazione in campo energetico e in misura minore, in quello macroeconomico.

In materia di protezionismo — un campo ideale per i più alti leaders politici per penetrare nelle maglie di specifici prodotti e nella ristrettezza di vedute dei funzionari settoriali nei ministeri di commercio — i vertici hanno portato, nel migliore dei casi, una consapevolezza ed un richiamo al fatto che la protezione è un gioco a somma zero. L'arte della diplomazia commerciale non è quella di annunciare protezione e discutere con i governi stranieri se essi adotterebbero delle restrizioni «volontarie». Al contrario quell'arte consiste nel definire un'offerta significativa ad altre nazioni commerciali in un clima di comprensione della loro capacità industriale (e assorbimento di beni di consumo ed industriali) allo scopo di raggiungere un appropriato aggiustamento in patria, sia per ristrutturare che per incrementare le esportazioni reciproche.

Comunque il problema più serio dell'economia mondiale di oggi è ancora la minaccia di un nuovo tracollo. In Europa e nei

Nic più importanti (come il Brasile e il Messico) la ripresa si nota appena. Rimane il pericolo di avere una domanda di beni di consumo e degli investimenti esitante, dato il grado di insicurezza presente. Nella sfera macro economica la crescente sicurezza internazionale è un bene comune che può essere realizzato efficacemente e più rapidamente se i partecipanti ai vertici prendono il comando e si impegnano in iniziative più ardite e concrete sulla politica della domanda.

In un'era di maggior «aggiustamento positivo» e di deregulation della politica dell'offerta ci sono tutti i presupposti per creare un clima in cui le nuove condizioni ambientali per gli affari possano essere sfruttate dagli operatori economici.

Una contrazione permanente di ogni componente della domanda effettiva — vuoi il consumo, gli investimenti pubblici e privati o le esportazioni — non può fornire quella fiducia negli affari necessaria per un rendimento dell'investimento a medio termine. Una cauta strategia adottata a livello dei vertici potrebbe essere un utile sostegno della ripresa economica.

(1) V. il contributo di Robert Putnam in questo volume, per il significato e le origini del Gruppo della Biblioteca.

(2) Come suggerisce de Menil (1982).

(3) Il più noto sostenitore di questa idea è Charles Kindleberger, un buon sunto trovasi nel Kindleberger (1981) V. anche Von Neumann — Whitman (1975).

(4) Gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, l'Italia, il Regno Unito, la Repubblica Federale Tedesca, la Francia, più la Comunità Europea come tale (quest'ultima, ufficialmente, per i problemi di sua competenza).

(5) Si potrebbe anche sostenere allora che a quel tempo l'Aie fu resa superflua dal predominio statunitense, unito alla particolare posizione delle cinque grandi compagnie petrolifere americane.

(6) Si confronti il Comunicato Ministeriale dell'Ocse («Agence Europe», Documento 1311, 25 maggio 1984) con il Comunicato del Vertice di Londra del 9 giugno 1984.

(7) Alcuni partecipanti, o i loro aiuti, ritengono che questo giudizio non sia corretto. L'ex-presidente Giscard d'Estaing esprime fiducia nell'efficacia del rifiuto del protezionismo formulato nel comunicato del Vertice di Londra (1977) (The Economist, 21 maggio 1983, p.26). Anthon Solomon, ministro del Tesoro degli Stati Uniti nell'amministrazione Carter, ha un'opinione ancora più decisa. (V. de Menil e Solomon, 1983, p.44).

(8) Benché la Ce abbia subito interpretato il comunicato in senso protezionistico.

(9) SITC: Standard International Trade Classification.

(10) Questo punto è sviluppato da Pelkmans (1979).

(11) Nel 1967, quando il Kennedy Round fu concluso, gli Stati Uniti consideravano ancora il commercio marittimo e le costruzioni navali come non negoziabili (nonostante una protezione proibitiva) e rifiutarono di effettuare realmente l'abolizione dell'«American Selling price» appena concordata. Un altro esempio è costituito dall'insistenza degli Stati Uniti nel 1955 per sottrarre l'agricoltura ai Rounds del Gatt, esempio sfruttato più tardi dalla Ce in modo estremamente deleterio.

(12) Nell'Appendice alla dichiarazione del Vertice di Londra appare la seguente «trovata» diplomatica: «Tale progresso (nella liberalizzazione degli scambi) non dovrebbe togliere il diritto delle singole nazioni, secondo gli accordi internazionali in vigore, di evitare sostanziali smembramenti del mercato». A quali accordi si fa riferimento: all'articolo 19 del Gatt o ai vari «accordi per un mercato ordinato», od alle limitazioni sulle esportazioni, volontarie ma concordate reciprocamente?

(13) Si dovrebbe notare che la drammatica caduta del dollaro nel 1977-1978 ha influito sul disavanzo commerciale Stati Uniti-Giappone, riducendolo a circa metà, solo nel periodo tra il Vertice di Bonn e quello di Tokyo. Le importazioni giapponesi sono aumentate anche a causa dello stimolo fiscale concordato a Bonn. Tuttavia una caduta dello yen ha reso breve la durata di questo accordo.

(14) Nota che il Vertice di Londra (nell'Appendice) ha utilizzato le parole «accordi su basi di reciprocità fra tutti i «paesi industrializzati», il che concorda con l'art.28 del Gatt e la tradizione dei negoziati diplomatici. Questo è molto diverso dall'idea che gli Stati Uniti dovrebbero rivedere la loro politica commerciale tenendo presente la «reciproca» applicazione delle norme e dei regolamenti.

(15) Per una trattazione dei «Progetti di legge sulla reciprocità» nel Senato degli Stati Uniti Cfr. Cline (1982). Tuttavia il pericolo, benchè affievolito, non è scomparso, se si tiene presente il disegno di legge del senatore Danforth (legge sul commercio e gli investimenti internazionali) nei primi mesi del 1983. V. Danforth (1983).

(16) *The Economist*, 26 febbraio 1983, p.24.

(17) In caso di uno «squilibrio fondamentale» le monete possono svalutare dopo l'accordo del Fmi. Tra i paesi occidentali il ricordo degli anni trenta fu così forte (e, qua e là, l'orgoglio di avere una moneta forte così predominante) che i tassi fissi sono stati mantenuti troppo a lungo.

(18) Le eccezioni a questa teoria (come l'articolo 12 del Gatt) erano state chiaramente studiate per un'emergenza e, inoltre, erano temporanee.

(19) Cfr. anche Mussa (1979), Goldstein (1980), Allen - Kenen (1980), Bryant (1980) e Argy (1981).

(20) La cosiddetta J-curve.

(21) Ci sono due supposizioni sottese a questa frase forse un po' sibillina. Una è che l'espansione fiscale, finanziata dalla creazione di moneta, non può se non marginalmente e temporaneamente «comprare» maggiore occupazione, persino in un'economia chiusa, dopo così tanti anni d'inflazione galoppante. In un'economia aperta, non è realistico farsi delle illusioni sul tasso di cambio (cioè supporre che il rincaro dei prezzi causato dalla svalutazione non sarà previsto o lo sarà in misura insufficiente). In secondo luogo, è burocraticamente

difficile ed economicamente privo d'interesse porre limitazioni all'esportazione di capitali, (specialmente per le monete dello Sme (c.f. Italia).

(22) Fra la fine di settembre 1977 ed il 31 ottobre 1978 il rapporto yen-dollaro cambiò del 51,2%, quello franco svizzero-dollaro del 58,7%, e quello marco tedesco-dollaro del 34,2%. (Fonte: Ocse, *Economic Outlook*, dicembre 1978, pag.59).

(23) Rasenta l'ipocrisia la frase finale nella quale si afferma che una maggiore stabilità dei tassi di cambio, ed un più libero movimento delle merci e dei capitali si rafforzano l'un l'altro. La recente ondata di protezionismo in Francia e le severe limitazioni italiane all'esportazione di capitali smentiscono questa affermazione.

(24) «La formulazione di tali politiche espansionistiche, non inflazionistiche, nel contesto di una crescente interdipendenza non è possibile senza prendere in considerazione l'andamento dell'attività economica in altri paesi» è l'affermazione più chiara.

(25) Di certo il governo tedesco non ha mantenuto l'impegno «...di adottare ulteriori misure politiche se necessario per raggiungere gli obiettivi tariffari stabiliti...» fino al vertice di Bonn.

(26) Cfr. per esempio Helmut Schmidt (nota 16) ed Henry Owen, sull'*International Herald Tribune*, 7-gennaio-1983; anche David-Owen, Saburo Okita e Zbigniew Brzezinski, *Democracy must work*, Commissione Trilaterale, maggio 1984, ecc.

(27) Questa affermazione ha bisogno di alcune delucidazioni. Come suggerisce Putnam, la dicotomia estero-nazionale è raramente la distinzione adatta. Se l'opinione di una minoranza — in questo caso — sulla politica macroeconomica è corrispondente alle opinioni della maggioranza in altri paesi partecipanti ai vertici e riscuote molti voti favorevoli, può accadere che un capo di governo debba procedere ad un adattamento della sua politica provocato dal vertice.

(28) Cfr. le opinioni profondamente contrastanti del monetarista Korteweg (1978), che sostiene che nessuna espansione duratura e nessun livello duraturo d'occupazione potrebbero essere ottenuti da «locomotive» o da «convogli», e Borner (1979).

(29) Cfr. p.es. Kaufmann (1978; 1979).

(30) Cfr. Gebert - Scheide (1980, cap. IV, in particolare pag.143).

(31) Cfr. p.es. Shonfield (1980) ed il suo postumo Shonfield (1983, pagg.47-55) e Bergstein - Klein, nell'*Economist*, 23 aprile 1983. Persino Samuel Britton si è avvicinato a questa posizione nel *Financial Times*, 11 giugno 1984.

(32) Nelle dichiarazioni di Versailles, di Williamsburg e di Londra si possono trovare le seguenti parole a proposito della politica macroeconomica: collaborazione, convergenza delle politiche stretta collaborazione, processo di consultazione, convergenza dei risultati economici (anche delle condizioni economiche), azione correttiva. La parola «coordinazione» appare solo in riferimento all'intervento sui tassi di cambio.

(33) Dopo aver affermato di «essersi impegnati a diminuire la loro dipendenza dalle importazioni petrolifere» ed aver rilevato che la Ce «aveva già concordato a Brema» alcuni obiettivi specifici, la parte sugli Stati Uniti comincia come segue: «Riconoscendo la loro particolare responsabilità nel campo energetico, gli Stati Uniti ridurranno la loro dipendenza dalle importazioni petrolifere». (Il corsivo è mio).

(34) Entrambi i comunicati di Versailles e di Williamsburg contengono vaghe dichiarazioni d'intenti sul risparmio energetico e persino su come migliorare i rapporti tra paesi produttori e paesi consumatori di petrolio. Tuttavia non si avverte alcuna urgenza, il che è particolarmente preoccupante per la Ce ora che l'interesse per le politiche energetiche sta calando.

### Bibliografia

1. P.R. Allen - P. Kenen, 1980, *Asset markets, exchange rates and economic integration, a synthesis*, Cambridge (Cambridge Un.Press).
2. V. Argy, 1981, *The postwar international money crisis, an analysis*, Londo (Allen - Unwin).
3. S. Borner, 1979, Chi ha la prospettiva politica giusta, l'Ocse o i suoi critici monetaristi? *Kylos*, vol. 32, Fasc. 1/2.
4. D. Brown, 1982, La politica energetica degli USA in una prospettiva globale, in F. Altling von Gesau e J. Pelkmas, ed. s., *National economic security*, Tilburg (John F. Kennedy Institute).
5. R. Bryant, 1980, *Money and monetary policy in interdependent nations*, Washington D.C. (Brookings Institution).
6. W. Cline, 1982, *Reciprocity: A new approach to world trade policy (Analisi delle linee politiche in economia internazionale) n.2 (Washington D.C. Istituto per l'economia internazionale)*.
7. J. Danforth, 1983, La necessità di una legislazione sui rapporti reciproci, *Economic Impact*, n.43 (1983/3).
8. D. Gebert - J. Scheide, 1980, *Die Lokomotiven-Strategie als wirtschaftspolitisches Konzept*, Kiel (Institut für Weltwirtschaft; Sonderpublikationen).
9. M. Goldstein, 1980, I tassi di cambio flessibili hanno danneggiato la politica macro economica? *Special Paper in International Economics*, n.14, (giugno) Princeton (Internat. Finance section).
10. R. Hellmann, 1982, *Weltwirtschaftsgipfes wozu?* Baden-Baden (Nomos).
11. H. Kaufmann, 1978, La scelta della Germania di essere una minilocomotiva: nuova valutazione del 1977, *Economia Internazionale*, Vol. XXXI, n.3-4 (agosto-nov.).
12. H. Kaufman, 1979, Dall'«ipotesi della locomotiva» all'«azione concertata», metamorfosi di un'idea, *Economia Internazionale*, Vol. XXXII, 2-3 (maggio-agosto).
13. Ch. Kindleberger, 1981, Predominio e leadership nell'economia internazionale, *International Studies Quarterly*, giugno (Vo. 25, 27).
14. P. Korteweg, 1978, *Overhauling the OECD strategy for stabilizing the international economy*, Erasmus Univ. Rotterdam, documento per il dibattito 7801/M, presentato dal Comitato Ombra per la Politica Economica Europea (maggio 29-31 a Brussel).
15. R. Lieber, 1982, La sicurezza economica nazionale; il problema dell'energia, in: F. Altling von Gesau J. Pelkmans, *National economic security*, Tilburg (John F. Kennedy Institute).
16. G. de Menil — A. Solomon, 1982, Se il Vertice di Versailles non avesse avuto luogo *Commentaire*, n.20 (inverno '82-83).

17. G. de Menil — A. Salomon, 1983, *Economic Summitry*, Council on Foreign Relations, New York.
18. M. Mussa, 1979, Interdipendenza macroeconomica e regime dei cambi, in: R. Dornbusch — J. Frenkel, 5, *International Economic Policy*, Baltimora (John Hopkins U.P.).
19. M. von Neumann-Whitman, 1975, Leadership senza agemonia: il nostro ruolo nell'economia mondiale, *Foreign Policy*, autunno (n.20).
20. J. Pelkmans, 1979, Cooperazione economica fra i paesi occidentali, in: R. Gordon — J. Pelkmans, *Challenges to interdependent economics*, New York (McGraw-Hill, per il Council on Foreign Relations, Ricerca del 1980).
21. J. Pelkmans, 1980, Quant'è efficace la cooperazione occidentale?, *Aussenwirtschaft*, Vol. 35, 2 (giugno).
22. A. Shonfield, 1980, L'economia mondiale nel 1980, *Foreign Affairs*, Vol. 58, 3.
23. A. Shonfield, 1982, *The use of public power*, Londra, (Oxford Un. Press).
24. R. Vaubel, 1980 Coordinazione internazionale o rivalità delle politiche nazionali di stabilizzazione? Un approccio economico-assistenziale, Firenze, Istituto Universitario Europeo. Colloquio sui Nuovi Approcci allo studio dell'integrazione-internazionale (ed. riveduta).

## I TEMI POLITICI AI VERTICI: UN NUOVO «CONCERTO DI POTENZE»?

«... i principi che governano il pianeta...»  
André Fontaine, *Le Monde*, 8 Settembre 1982.

Non c'è niente di nuovo negli sforzi compiuti da gruppi di grandi potenze per organizzare il sistema internazionale, allo scopo di mantenere l'ordine internazionale, così come essi lo intendono. Dove c'è una potenza egemonica, «raggruppamenti» formali difficilmente sono necessari. Le consultazioni tra governi o tra capi di governo servono per associare le potenze di secondo rango alla posizione di quella dominante e all'occorrenza a modificare questa posizione. Se due potenze egemoniche cercano di ridurre la loro rivalità, gli incontri al vertice servono a registrare i confini delle rispettive sfere d'influenza e a specificare le regole della rivalità tra superpotenze, come a Tilsit nel 1807, o nel corso degli incontri Usa-Urss, che hanno portato il sistema internazionale dalla guerra fredda alla distensione. Se il potere è spartito tra diversi paesi, le crisi internazionali o periodi di instabilità danno luogo a conferenze diplomatiche; nobilitate e formalizzate qualche volta da denominazioni come «La Santa Alleanza» o il «Concerto di Potenze».

Alcuni commentatori francesi vedono una stretta derivazione dai «Tre grandi», Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti, le tre potenze occidentali dell'alleanza del tempo di guerra, direttamente al concetto giscardiano di incontri al vertice di carattere politico alla Guadalupa. Dato l'andamento ridotto negli spostamenti internazionali durante gli anni '40 e '50, il Gruppo dei Tre ha operato più spesso a livello dei ministri degli esteri e di

alti funzionari che a quello dei capi di governo; nel settembre del 1950 il ministro degli esteri olandese (allora Dirk Stikker) si disse fosse «irritato» per «la tecnica dei tre grandi di stabilire il risultato di incontri più ampi», come aveva rivelato un incontro di due giorni dei ministri degli esteri inglese e francese con il segretario di stato americano a New York prima di una riunione del Consiglio della Nato. Questo triumvirato informale è finito con la crisi di Suez nel 1956, ma si era già indebolito prima di allora poiché la disparità tra gli Stati Uniti e i due partners europei si era fatto troppo evidente; nel 1958 fu lasciato cadere il tentativo del generale De Gaulle di resuscitarlo.

Da allora il declino nel predominio dell'America nell'ambito delle relazioni economiche internazionali è stato sottolineato dall'apparizione degli incontri al vertice economici, per cercare di gestire collettivamente quello che non poteva più essere organizzato da un unico paese leader.

Un problema implicito al considerare quanto sia opportuno allargare alle questioni politiche e di sicurezza gli incontri al vertice economici deve essere se il mutamento nel campo delle potenzialità militari e dell'influenza politica, per quanto ciò possa essere accertato, sia stato sufficiente per sostenere un simile modello di gestione collettiva. I governi degli Stati Uniti, che si sono succeduti negli ultimi tempi, si sono opposti al concetto che il loro ridotto peso economico nell'ambito del sistema internazionale comportasse di conseguenza una riduzione nelle loro responsabilità politiche e del loro ruolo nelle questioni di sicurezza, richiamando tuttavia i partners europei a farsi carico di una parte maggiore del «fardello globale» dell'America, più rispondente alle loro capacità economiche. Ma i governi europei hanno mostrato scarso entusiasmo ad assumere delle responsabilità supplementari al di fuori della loro regione, in ogni caso non come parte di un ristretto gruppo di potenze; il Giappone non ha mostrato alcun entusiasmo.

Pertanto si alla consultazione, ma no ad un'azione comune, coercitiva se necessario, come nel caso di precedenti «Concerti di potenze».

Bisogna quindi chiedersi se c'è ancora una base sufficientemente solida per incontri al vertice politici, nella volontà dell'America di dare ascolto ai suoi partners, o in quella dei suoi partners di assistere gli Stati Uniti in quello che essi percepiscono come il loro ruolo globale?

## Perché rivitalizzare vertici politici?

Per il momento l'esperienza degli incontri al vertice di carattere politico tra i maggiori paesi industrializzati dell'Occidente è stata così limitata che questo studio deve necessariamente concentrarsi più sulle questioni di principio e quelle relative agli sviluppi futuri che sulla valutazione di quanto registrato finora.

L'incontro di Guadalupa fornisce un modello: una riunione deliberatamente informale e non organizzata, non rivolta a raggiungere alcuna pubblica e risonante dichiarazione solenne o maggiori e nuovi impegni. L'incontro di Venezia ci offre un modello alternativo: un gruppo più ampio, che discute (o semplicemente registra) decisioni sulla politica verso il Medio Oriente, e tratta i problemi urgenti e immediati relativi ad un'azione comune nell'ambito delle relazioni Est-Ovest.

Guadalupa offre una giustificazione per incontri al vertice di carattere politico: l'utilità di conversazioni, bilaterali e multilaterali, condotte in modo informale e non ufficiale, tra i capi di governo responsabili per mettere in grado ognuno di loro di aggiungere un senso di contatto personale, di comprensione, forse persino di confidenza reciproca ai resoconti formali e impersonali che essi possono trarre dalle proprie amministrazioni e dalle rispettive ambasciate.

Lo stile «Gymnich» di incontri tra uomini di governo che conversano intorno al caminetto, mentre i funzionari sono rigorosamente esclusi, presenta un richiamo efficace e contagioso. Tra i dieci governi della Comunità europea esso si è diffuso ai ministri delle finanze, quelli dell'agricoltura, del lavoro e della giustizia. Su iniziativa del governo tedesco, è stato adesso istituito fra i ministri degli esteri dei paesi della Nato.

In un certo senso, questo modo di far politica assolve nel sistema internazionale contemporaneo la stessa funzione dei funerali e matrimoni di membri delle case reali nel sistema europeo del diciannovesimo secolo. Una volta che capi di stato e di governo sono riuniti nello stesso luogo, può essere negoziata una gran quantità di vantaggiosi affari non ufficiali, contatti possono essere presi o sviluppati, impressioni cambiate o confermate. Le conversazioni politiche, che hanno avuto luogo ai margini di occasioni di stato come il funerale del presidente Sadat o quello del generale De Gaulle, sono state dello stesso genere. Dal momento che questioni ideologiche, supposizioni sulla

natura dell'assetto internazionale o sulle caratteristiche del comportamento degli altri governi, riguardano direttamente le decisioni di politica estera è, indiscutibilmente, di particolare importanza favorire conversazioni informali al massimo livello sulle questioni politiche. Riunioni di questo tipo mettono almeno in grado i più importanti capi di governo di comprendere un po' meglio i rispettivi stereotipi, forse perfino di modificarli leggermente. Il fatto che nell'attuale sistema internazionale siano relativamente rare le occasioni di riunire tutti insieme i capi di governo rende utile la possibilità di provocare invece tale occasione.

La superiorità degli incontri al vertice rispetto a incontri bilaterali consecutivi risiede nel vantaggio di poter condurre una serie di conversazioni nello stesso momento e nello stesso luogo in ugual misura che durante le stesse discussioni multilaterali.

Se ci fossero incontri regolari dei capi di governo nell'ambito della Nato, o se ci fosse la consuetudine per i capi di governo (come per i loro ministri degli esteri) di riunirsi a New York durante le prime settimane dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, gran parte di questo scambio di opinioni informale potrebbe avere luogo con più discrezione, benché l'atmosfera della villa di campagna per il weekend (o, come a Guadalupe, il Beach Hotel) sia considerata dai sostenitori di tali riunioni come la più propizia per conversazioni distese.

In questo stile diplomatico vi sono numerosi ed evidenti svantaggi. Il suo successo dipende in parte dalla continuità nella carica, perché consente ai leaders di costruire delle relazioni personali per un certo tempo e durante una serie di tali incontri. I presidenti francesi, con un mandato di sette anni, sembrano aver assicurata la continuità. I primi ministri giapponesi, con un sistema che funziona sul principio della rotazione, sono privi di ogni sicurezza in tal senso. I primi ministri di Canada, Italia e Gran Bretagna hanno una minor certezza di lunghi periodi in carica. La democrazia — particolarmente la democrazia parlamentare in sistemi multipartitici — non si combina bene con incontri al vertice di questo tipo. La stabilità delle élites politiche, il cursus honorum di quelli che hanno sperato di salire ad incarichi presidenziali e di capo del governo, ha fornito negli anni '50 e '60 una serie di capi di governo con un cumulo di esperienza internazionale derivante da precedenti cariche ministeriali. Le condizioni politiche ed economiche più turbolente degli anni '70 hanno portato più frequentemente ad alti incari-

chi uomini e donne che mancavano molto di esperienza o relazioni internazionali.

In secondo luogo l'informalità può condurre a malintesi così come ad accordi. Le conversazioni tra Macmillan e De Gaulle a Rambouillet nel 1962 furono un classico esempio di informalità, con l'esclusione di funzionari che potevano irritare e condizionare i due capi di governo; eppure esse hanno dato origine ad un altrettanto classico malinteso tra i due governi.

Ci fu un incontro informale e privato tra Mussolini ed Hitler, che entrambi considerarono essersi svolto «molto bene», ma dopo il quale i ministri degli esteri italiano e tedesco dovettero limitarsi a chiedersi l'un l'altro che cosa essi pensavano fosse stato discusso o deciso.

I funzionari esercitano una certa soggezione su ministri e primi ministri; più ampia è ogni delegazione nazionale, più formale diviene la riunione. Ma le capacità di buona memoria dei primi ministri non sempre sono perfette, così come la loro comprensione degli argomenti, che essi vorrebbero sempre trattare in modo tanto risoluto quanto ritengono opportuno. Inoltre, essi possono scoprire nelle conversazioni accanto al caminetto che effettivamente provano avversione l'un l'altro; un inserimento di rapporti personali nelle relazioni intergovernative che, (come alcuni recenti esempi stanno ad indicare), non aiuta la collaborazione dell'Occidente.

L'incontro di Venezia propone un insieme di motivazioni alternativo per incontri al vertice di carattere politico; l'impossibilità di separare le questioni politiche da quelle economiche nel coordinare gli approcci ad un sistema internazionale turbolento, e il bisogno perciò di affrontare i problemi sul tappeto. Crediti all'esportazione, rifornimenti di energia, trasferimento di tecnologia, perfino il commercio agricolo, diventano tutte questioni politiche se considerate nell'ambito dei rapporti Est-Ovest in un periodo di deterioramento nelle relazioni con l'Unione Sovietica. Questi problemi sono divenuti sempre più densi di significato politico anche nei rapporti con i paesi del Medio Oriente.

Ha scarso significato mantenere a livello dei vertici occidentali la separazione artificiale tra questioni politiche e questioni economiche così come avviene nella Comunità Europea, con la divisione tra la cooperazione politica e le attività comunitarie che ricalca in una certa misura la divisione tra le consultazioni politiche della Nato e l'Ocse, per quanto nella Comunità

europea esse sono ancora riunificate completamente solo al livello di vertice del Consiglio Europeo. Gli svantaggi che ne derivano sono in gran parte relativi a un eccessivo impegno di tempo e mentale.

Nel diciannovesimo secolo era, indiscutibilmente, possibile per i leaders europei incontrarsi a regolare i problemi del globo. Ma adesso la situazione mondiale è molto più complessa che nel periodo precedente la prima guerra mondiale, e anche il leader nazionale più acuto e con una larga conoscenza del mondo incontra una gran difficoltà nel padroneggiare i fascicoli in discussione. Gli argomenti al centro degli incontri al vertice economici sono sufficientemente complessi senza aggiungere la complicazione ulteriore delle questioni politiche; c'è inoltre un limite al periodo di tempo durante il quale i capi di governo possono stare lontani dalle rispettive capitali o alle frequenze con cui possono riunirsi insieme. Il mondo non è una scacchiera, ma incontri al vertice di carattere politico possono favorire la sensazione che le potenze minori sono pedine che si possono manovrare come si vuole e non dei protagonisti i cui interessi e le cui richieste non possono essere facilmente ignorate.

La spartizione dell'Africa nel diciannovesimo secolo ha potuto trascurare egregiamente gli auspici o le reazioni degli abitanti del luogo nei confronti delle decisioni europee.

I partecipanti alle riunioni al vertice del ventunesimo secolo, che gareggiano nel vendere armi, posizioni di potere e interi sistemi d'educazione a regimi di sinistra, di centro e di destra in ogni parte del mondo, non possono permettersi di essere così superficiali.

L'incapacità di comprendere la dinamica locale dei conflitti, per esempio in Asia orientale e in centro America, ha fuorviato in numerose occasioni, dalla seconda guerra mondiale in poi, gli uomini politici occidentali.

Ancora non esiste un'altra assise per consultazioni politiche globali che vadano incontro alla richiesta — ammesso che i governi riconoscano adesso tale richiesta — di concertare la reazione occidentale di fronte alle crisi interdipendenti, che avvengono al di fuori dell'area coperta dalla Nato. Questa non è in ogni caso un'idea del tutto nuova: le proposte di De Gaulle del 1958 includevano il suggerimento che l'Alleanza fosse estesa fino a coprire l'Africa e il Medio Oriente, con un «accordo tra i partecipanti più importanti» sulla risposta dell'Occidente.

Il ritiro della Gran Bretagna ad est di Suez alla fine degli anni '60 e la limitazione da parte della Francia all'Africa dei suoi impegni extra europei per una politica di sicurezza, ha lasciato negli anni '70 per la prima volta negli Stati Uniti come unica potenza occidentale che avesse la possibilità e la volontà di esercitare un ruolo di garante della sicurezza in Medio Oriente ed Asia. A loro volta, gli europei sono privi di un forum adatto — ammesso che desiderino averne uno — attraverso il quale influire collettivamente sulla politica degli Stati Uniti verso l'America Latina.

Fondare nuove organizzazioni internazionali — o mutare le clausole relative alle competenze e forse al numero dei soci della Nato — è più difficile che instaurare nuove riunioni di questo genere; la riuscita della Cooperazione politica europea nel trasformare quella che inizialmente era una serie di conferenze ministeriali in un'infrastruttura operante efficacemente e in una autentica convergenza di opinioni, dimostra che un approccio informale può avere successo.

Ci sono, naturalmente, anche degli inconvenienti in questo approccio. Risposte occidentali concertate sono più facili da raggiungere in presenza di minacce chiare ed evidenti; ritenere credibile; o piuttosto sopravvalutare, la «minaccia globale sovietica» fornisce un motivo più semplice per un'azione comune che un attento esame dei distinti problemi della Namibia, dello Yemen, o del Nicaragua. L'immagine politica di una reazione coordinata dell'Occidente costituisce anche all'interno di un mondo turbolento un facile bersaglio per nazionalisti delusi, tutti sempre pronti a ritenere l'imperialismo come la causa delle loro difficoltà. I dirigenti iraniani si sono affrettati a dichiarare che il vertice della Guadalupa era un pretesto per «complotti» dell'Occidente contro la loro rivoluzione.

Non esiste in particolare un'altra assise per associare il Giappone alla gestione del sistema politico internazionale.

Varie ragioni rendono essenziale coinvolgere più attivamente il Giappone in una gestione collettiva, politica oltre che economica, e cioè l'interconnessione tra l'instabilità economica e quella politica, l'uso dell'aiuto economico (a Turchia, Egitto e Pakistan per esempio), e delle sanzioni economiche come strumenti di politica estera, e l'importanza dei legami economici del Giappone con il Terzo Mondo; le ambiguità e le incertezze della

risposta del Giappone rendono più vantaggioso agire in modo informale mediante l'associazione del primo ministro giapponese ad una serie di colloqui poco strutturati.

Un'ulteriore giustificazione da parte europea per incontri al vertice dei Sette è l'auspicio — o la necessità — di esercitare al massimo livello una certa pressione sul governo degli Stati Uniti per poter influire sul modo in cui esso svolge le proprie responsabilità globali. Colloqui bilaterali possono essere utili per «educare» i dirigenti americani a comprendere gli interessi e il tipo di approccio degli europei ai problemi internazionali; ma delle riunioni multilaterali, con tre (o quattro) tra le maggiori potenze europee in grado di muoversi insieme creano l'aspettativa di esercitare una maggior influenza. C'è in questo una certa eco della vecchia abitudine inglese alle «relazioni speciali», con il presupposto implicito che il modo in cui i dirigenti europei si avvicinano ai problemi internazionali è più complesso di quello dei leaders americani. Senza dubbio il concetto francese di incontri al vertice del tipo di quello della Guadalupa rispecchiava un'impostazione del genere, con l'aggiunta della realistica considerazione che il peso dell'appoggio della Germania Federale era necessario per mettere in grado il presidente francese di poter parlare sullo stesso piano con il presidente degli Stati Uniti. Con la partecipazione, in un quadro informale delle tre (o quattro) nazioni europee maggiormente importanti, si è realizzata quella «partnership» atlantica (o «direttorio» atlantico) che i governi di entrambi i lati dell'Atlantico hanno invocato per più di vent'anni.

Sorge però il problema se questa influenza sia esercitata nel modo migliore con così tanta pubblicità.

I principali governi europei hanno coordinato i loro sforzi rivolti a far passare il loro punto di vista in seno alla nuova amministrazione Reagan, durante l'inverno 1980-1981, seguendo la strada meno ufficiale e meno appariscente di una serie di visite a Washington da parte dei ministri degli esteri di Gran Bretagna, Italia e Germania Federale, tutti recanti lo stesso messaggio.

Colloqui informali hanno come conseguenza per le parti di evitare l'evidenza del fatto di essere stati influenzati dall'altro; possono dei vertici ufficiali presentare il rischio di far nascere un'opposizione interna nei confronti di quei leaders che «cedono» ad una pressione straniera?

## **Come dovrebbero essere organizzati incontri politici al vertice.**

Finora gli incontri al vertice di carattere politico dei Sette sono stati organizzati solo su una base estremamente semplice.

L'aggiunta di «rappresentanti politici» agli incontri preparatori ha fornito l'intelaiatura di un'infrastruttura; ma Ottawa e Versailles hanno edificato molto poco sulle fondamenta che erano state messe a Venezia e funzionari piuttosto scettici hanno definito la loro dimensione politica come quella di una «discussione ad un cocktail party». Il livello di organizzazione futura che è ritenuto auspicabile dipende prima di tutto dall'obiettivo principale di questa nuova forma di incontri al vertice politici.

Consultazioni informali, sul modello della Guadalupa, possono solo essere ostacolate da una preparazione e da un commento troppo ufficiali.

D'altra parte però una gestione politica globale sfocierebbe nella creazione di un'infrastruttura potenzialmente altrettanto complessa e fonte di perdite di tempo di quella che regge adesso la cooperazione politica europea — e tale che, inevitabilmente, finirebbe per rimpiazzare la stessa Cpe come ambito principale per coordinare in modo multilaterale le politiche estere dei più importanti stati europei.

Come potrebbe allora essere collegata questa forma di vertici politici con altri canali di consultazione politica?

Benché non esista sulle questioni politiche generali e su quelle della politica in materia di sicurezza un'organizzazione ufficiale per delle consultazioni intergovernative tra i paesi occidentali che sia paragonabile a quella che avviene nell'ambito dell'Ocse in campo economico, ci sono numerosi organismi ufficiali e non ufficiali che in una certa misura soddisfano questa esigenza.

Per quanto riguarda le relazioni Est-Ovest, la Nato lega i governi europei all'amministrazione statunitense sulla base di continue consultazioni e scambi di informazioni. Su questo punto e su molte altre questioni internazionali, la Cooperazione politica europea riunisce i Dieci. In base all'accordo di Ottawa del 1974 è stato stabilito un legame formale tra la rete della Cpe e l'amministrazione americana, sebbene dopo la fine dell'amministrazione Nixon-Ford esso abbia funzionato solo in modo molto irregolare.

A partire dall'inizio del 1980 ci sono state da parte del ministero degli esteri giapponese delle proposte volte a suggerire

che sarebbe stato gradito un dispositivo dello stesso tipo, divenute estremamente chiare più avanti nel corso dello stesso anno con l'arrivo ad una riunione ministeriale della Cpe del ministro degli esteri giapponese, benché non invitato.

Altri gruppi non ufficiali riuniscono ancora le «nazioni più importanti». Il gruppo di Berlino, composto dagli stessi paesi i cui capi di governo erano presenti al vertice della Guadalupa, si occupa dei rapporti Est-Ovest nell'Europa centrale; esso fornisce anche delle occasioni adatte e discrete per discutere in un ambito molto ristretto altre questioni.

Nel gruppo di contatto per la Namibia gli stessi quattro e il Canada si occupano di uno specifico problema della cooperazione politica internazionale.

Tra queste altre forme di consultazione e gli incontri al vertice dei Sette non c'è un'indispensabile alternativa; in verità essi sono sostanzialmente complementari, con l'aggiunta, nei vertici dei paesi occidentali, di una dimensione in più a tali contatti a livello più basso, forse persino una direzione politica complessiva. Gli stessi ministri degli esteri, gli stessi funzionari di grado elevato passano da una riunione all'altra, da un gruppo all'altro, fornendo quel tratto di continuità che rende chiaramente inutile qualsiasi ulteriore legame ufficiale. L'alternativa si verifica se intervengono fattori di tempo, capacità di attenzione, pazienza ed eccessivo impegno.

Il fatto che la Cooperazione politica europea, per esempio, si sia affermata come sede privilegiata per le consultazioni relative alla Cse ha avuto come conseguenza inevitabile di ridimensionare, sulle questioni inerenti ad essa, l'importanza (e la frequenza) delle consultazioni nell'ambito della Nato. C'è un limite all'eccedenza nelle consultazioni periodiche che uomini politici e funzionari possono sostenere. Quanto formale deve essere la struttura in grado di reggere una consultazione politica di questo genere?

Diversi osservatori, tra cui il rapporto del 1981 sulla «Sicurezza dell'Occidente», redatto da quattro istituti di politica estera, e il professor Brzezinski nell'aprile del 1981 in una conferenza all'Istituto francese per le relazioni internazionali, hanno auspicato come parte integrante di un modello più organico per la preparazione e l'attuazione delle decisioni prese dagli incontri al vertice, «un segretariato permanente, ma di dimensioni ridotte». Nel paragrafo precedente è stato messo in rilievo che

già esistono su una vasta gamma di questioni delle consultazioni tra le principali nazioni della Alleanza Atlantica, esse però non coinvolgono in alcun modo il Giappone. Una nuova struttura perciò dovrebbe essere ridotta, per evitare il ripetersi di consultazioni già esistenti, e rivolta soprattutto ad associare il Giappone ad una consultazione politica globale, sempreché le altre «nazioni più importanti» siano d'accordo sul fatto che il coinvolgimento giapponese sia un aspetto essenziale degli incontri al vertice politico.

L'esperienza della Cooperazione politica europea e quella del segretariato della Nato sollevano degli ampi interrogativi sull'utilità e l'opportunità di segretariati permanenti o «internazionali». Per alcuni critici la debolezza della Nato consiste proprio nel fatto che il segretariato internazionale è tagliato fuori da responsabilità politiche dirette; per gli stessi critici invece la forza della Cpe risiede nel fatto che tutti coloro che vi sono coinvolti sono in stretto contatto con i membri del governo e direttamente responsabili della politica nazionale. Ci sono dei limiti evidenti nella possibilità di trasferire il modello della Cpe ad un livello globale, il più immediato dei quali è una maggior difficoltà ad organizzare e mantenere incontri regolari tra i funzionari responsabili attraverso le distanze certamente più grandi che sono implicite nella collaborazione con gli Stati Uniti e il Giappone. Se fosse l'Europa la sede delle consultazioni, ci dovrebbero essere molto probabilmente delle «missioni» permanenti americane e giapponesi in Europa, consistenti forse di alti funzionari con il grado di ambasciatore, in grado di tornare con regolarità nelle rispettive capitali ed assistiti da un piccolo staff. Il passaggio da tutto ciò ad un segretariato internazionale è un considerevole balzo in avanti, che, come suggerisce l'esperienza degli ultimi trent'anni, i governi implicati potrebbero essere molto riluttanti a compiere.

Quanto dovrebbero essere frequenti i vertici politici? E dovrebbero essere regolari o ad hoc?

Per discutere il proprio ordine del giorno comprendente questioni politiche e questioni economiche il Consiglio europeo si riunisce tre volte all'anno; i ministri degli esteri dei Dieci, che preparano i suoi lavori, si incontrano, in una sede o in un'altra, almeno una dozzina di volte all'anno e i loro direttori politici anche più spesso.

Incontri al vertice politici, che si svolgono una volta all'anno rischiano di non riuscire a soddisfare nemmeno allo scopo di

favorire accordi e contatti informali; una volta deciso di andare oltre i quattro della Guadalupa, la continuità dei membri rischia di diventare molto bassa. Se gli incontri al vertice politici ed economici devono essere proseguiti, la lunghezza dell'ordine del giorno impone che ci siano almeno due riunioni all'anno. Se i governi più importanti che vi sono coinvolti mirano ad avere un concerto di potenze, allora questi incontri dovrebbero svolgersi su una base regolare e continua, con un'ampia infrastruttura per lo scambio d'informazioni e la preparazione di posizioni comuni, che finirebbe, in realtà, per riprodurre lo schema della Cpe a livello dell'Alleanza Atlantica (e in questo modo probabilmente soppianterebbe in parte questo stesso schema a livello europeo).

Se essi mirano invece, più modestamente, ad una consultazione informale e ad un saltuario «crisis management», ci sono allora motivi validi per una struttura flessibile: per una riunione annuale, con la possibilità di convocare delle riunioni supplementari con un breve preavviso se le circostanze (ed un certo numero di governi interessati) dovessero richiederlo.

Fino a che punto dovrebbe essere dato risalto a delle consultazioni politiche?

Ciò dipende principalmente da quelli che sono ritenuti gli scopi principali dei vertici politici. Come si è visto prima, scambi di opinioni informali sono più facili in un ambito confidenziale, per quanto l'esperienza della Guadalupa abbia dimostrato quanto sia difficile per dei leaders nazionali, che vengono eletti, opporsi alle richieste della stampa e alle attrattive della pubblicità interna e raggiungere contemporaneamente quel grado di riservatezza e di privacy che contraddistingue le riunioni del tipo «Gymnich». D'altra parte se i vertici devono avere in un certo senso il significato di far pervenire gli altri paesi e gli altri gruppi di paesi una posizione coordinata dell'Occidente, sulle principali questioni internazionali, allora un risalto pubblico della riunione è un vantaggio, senza contare i vantaggi evidenti di preparare ed informare l'opinione interna sulle responsabilità internazionali che pesano sui rispettivi governi.

Altri problemi nascono dall'immagine evidente di un gruppo di potenze coordinate tra di loro che operano per favorire i loro interessi all'interno del sistema politico internazionale.

L'esperienza della Cpe è di nuovo indicativa: a partire dalla richiesta di Kissinger nell'aprile del 1973 di un canale privile-

giato per l'amministrazione americana e dalla sollecitazione da parte dei ministri degli esteri di alcuni paesi arabi ad un dialogo diretto (che essi ritenevano dovesse essere essenzialmente politico), presentata a Copenhagen nel novembre del 1973, c'è stata una serie di continue richieste da parte di singoli paesi e di gruppi di paesi per ottenere accordi relativi a forme di consultazione. Negli ultimi anni Canada, Norvegia, Turchia e Giappone hanno tutti chiesto di essere consultati in qualche modo; e i paesi dell'Asean, così come la Lega araba, hanno ricercato un dialogo politico attraverso canali economici. Pertanto gli incontri al vertice dell'Occidente, se si accentuasse questa tendenza, porterebbero ulteriormente il sistema mondiale verso una diplomazia del tipo blocco contro blocco e costringerebbero i governi del raggruppamento atlantico ad un fardello supplementare di consultazioni e negoziati, poiché dovrebbero rispondere a richieste di assicurazioni, concessioni, o trattative da parte di altri gruppi.

Naturalmente un certo grado di risalto pubblico è di fatto inevitabile negli incontri tra i capi di governo; e una volta che essi si riuniscono è poi facile pervenire ad una certa riservatezza. Per i capi di governo è impossibile incontrarsi in segreto, così come hanno cercato di fare negli ultimi anni gruppi ristretti di ministri delle finanze e degli esteri. L'attenzione della stampa è continua, le scadenze sono seguite da vicino e delle assenze inspiegabili costituiscono un incentivo a far supposizioni. Una volta che essi sono giunti nel luogo della riunione, tuttavia, è facile poter discutere in privato argomenti che non appaiono nell'ordine del giorno reso pubblico.

Preoccupazioni comuni su alcuni sviluppi interni in paesi che intrattengono relazioni amichevoli, eventi politici che si ritiene sia meglio non riconoscere prima che una crisi temuta scoppi, possono essere trattati sollecitamente durante un pranzo o intorno ad un tavolo, senza che siano inseriti nei riassunti o comunicati per la stampa.

## **Il problema del numero dei partecipanti.**

L'imbarazzante questione dell'importanza e del numero dei partecipanti solleva il problema distinto, ma collegato, della partecipazione o meno della Comunità europea. In entrambi i

casi nasce il problema di quale sia l'ampiezza ottimale del gruppo e quale i requisiti per entrare a farne parte.

Anche in questo caso ci si trova di fronte ad un difficile compromesso tra l'informalità di piccoli gruppi e i costi dell'esclusione di altri importanti protagonisti della scena internazionale, tra l'utilità dei vertici come sedi riservate per un dibattito segreto e il loro valore di simbolo evidente della solidarietà occidentale. Alcuni degli intervenuti al vertice della Guadalupa hanno affermato che sarebbe stato impossibile discutere pubblicamente di questioni talmente delicate come la modernizzazione dei missili nucleari a gettata intermedia della Nato o l'approccio occidentale ai negoziati con l'Unione Sovietica sulla limitazione degli armamenti, in una riunione così ampia come il Vertice di Venezia; per non parlare dell'atmosfera formale e affollata di una riunione dei capi di governo dei paesi della Nato. I costi derivanti dal fatto di dare l'impressione di trattare in un direttorio ristretto delle questioni vitali per l'insieme dell'Alleanza atlantica, si sono ripercossi però in un debole impegno alla modernizzazione dei missili nucleari da parte di alcuni paesi minori dell'Alleanza, e nel contributo che ha dato in questi paesi alle pressioni popolari per sottrarsi alle «responsabilità» inerenti all'Alleanza quest'immagine di decisioni imposte dall'alto in conformità agli atteggiamenti di alcune potenze dominanti.

Negli anni recenti riunioni a partecipazione ristretta, con differenti livelli di segretezza, sono divenute una caratteristica della cooperazione europea — così come di quella atlantica — sulla politica estera e di sicurezza. Negli ultimi cinque anni c'è stata la tendenza da parte dei governi (e in particolare dei ministri degli esteri) di Francia, Germania e Gran Bretagna a preferire, come ambito per le consultazioni sulle questioni internazionali e la gestione delle crisi, dei raggruppamenti più piccoli della Cooperativa politica europea.

Le ragioni di ciò sono evidenti: irritazione di fronte al «moralismo» di alcuni paesi più piccoli sulla politica nei confronti del Sud Africa, noia per l'andamento troppo lento dei «tour de table» a dieci, la sensazione che affari importanti sono trattati più facilmente tra potenze importanti. Un'ulteriore sviluppo degli incontri al vertice politici dell'Occidente finirebbe per aumentare questa tendenza.

Il pericolo per la Cooperazione politica europea — e per la cooperazione europea in genere — è che una tale divergenza tra

i più grandi e i più piccoli dei governi partecipanti aumenterebbe solo «l'irresponsabilità» degli stati più piccoli relativamente alle questioni di politica estera, sulle quali essi sono stati scarsamente consultati, e rafforzerebbe l'impressione dei governi dei paesi più importanti che l'«Europa» è un affare loro riservato che procura dei benefici economici ai paesi minori senza che questi ultimi debbano accettare in cambio degli obblighi di carattere politico.

L'esistenza del «Gruppo di Berlino», che riunisce insieme Gran Bretagna, Francia, Germania Federale e gli Stati Uniti per discutere la sicurezza di Berlino e il più vasto contesto delle relazioni Est-Ovest, ha fornito ai tre «grandi» stati europei un ambito opportuno e riservato per parlare l'un l'altro e avere uno scambio di opinioni con gli Stati Uniti. L'Italia, ovviamente assente da un gruppo che deve la sua esistenza ufficiale a una preoccupazione che riguarda il fronte centrale dell'Europa, ha protestato energicamente per la sua esclusione quando ha avuto il sospetto che queste consultazioni si fossero estese a temi più ampi riguardanti la politica estera verso l'Unione Sovietica. Se un gruppo così ristretto dovesse agire come centro per la discussione e la concertazione di iniziative sui problemi del Mediterraneo, dell'Africa o del Medio Oriente, diventerebbe molto meno logico escludere l'Italia, a causa della sua attiva azione diplomatica in queste regioni, della sua volontà di inviare delle truppe (come in Libano) dove fosse necessario, dei suoi forti legami commerciali e della sua crescente importanza come fornitore di armi.

Una volta nella Comunità oltre che nella Nato, anche il governo spagnolo potrebbe avanzare le sue rivendicazioni per quello che verrebbe considerato inevitabilmente «un posto al tavolo principale».

Garantire che i vertici dell'Occidente e la cooperazione politica europea siano accuratamente collegati diviene una questione vitale se non si vuole che la collaborazione europea in politica estera venga insidiata da sviluppi del genere.

Delle consultazioni evidenti con gli stati più piccoli non partecipanti, sia per mezzo di riunioni ministeriali della Cpe sia mediante visite dei ministri interessati nelle singole capitali, diventano così un meccanismo essenziale per mantenere un senso di responsabilità comune e la solidarietà europea. Tutto questo, a sua volta, ha i suoi costi nell'impegno supplementare che

un'espansione dei vertici dell'Occidente verrebbe così a causare per i dirigenti dei principali stati europei.

Il problema di una partecipazione extra europea è di ordine diverso. Coinvolgere il Giappone in consultazioni politiche con gli Stati Uniti è, indiscutibilmente e in gran misura, nell'interesse europeo, come mezzo per aumentare il peso dell'influenza degli alleati sulla politica americana, sempreché gli europei siano pronti a spendere qualche sforzo nella ricerca di un dialogo politico con il Giappone e il governo giapponese voglia darvi seguito. A parte ciò, sembra essere nell'interesse europeo limitare l'ampiezza del gruppo.

Se si associa il Canada perché no anche l'Australia?

E in questo caso perché no... e così di seguito. Una volta che si abbia la partecipazione ai vertici di paesi delle dimensioni dell'Australia e del Canada, diviene debole la ragione per escludere l'Olanda e difficile da sostenere quella per escludere la Spagna. Il fatto di tenere saltuarie riunioni al vertice di tutti i governi membri della Nato, con inclusi i principali membri dell'Ocse che non partecipano alla Nato, potrebbe essere di qualche vantaggio; avrebbe un indubbio valore simbolico per gli stati più piccoli, e fornirebbe la possibilità di ampi scambi di opinione non ufficiale. Ma sarebbe un modo di riunirsi molto diverso da quelli presi in considerazione dai partecipanti ai vertici della Guadalupa e di Venezia.

### **L'esperienza fino adesso**

I capi di stato e di governo siedono al vertice di un animato e laborioso dibattito transnazionale sulle intenzioni sovietiche, l'equilibrio delle forze militari, le risposte più adatte dell'Occidente, che si svolge all'interno delle élites che nell'Europa occidentale e in Nord America si occupano di politica estera. Delle riunioni saltuarie di questi leaders possono vantaggiosamente servire a mettere a fuoco questo dibattito, a porre a confronto approcci diversi e ad armonizzare linee di tendenza divergenti. L'efficacia con cui ogni vertice può assolvere a tale scopo dipenderà — come sempre, tanto negli incontri al vertice di carattere politico che in quelli economici — dalle preferenze personali e dai preconcetti di coloro che sono coinvolti, dalla loro volontà di pensare a lungo oltre che a breve termine, dalle loro ricettività alle sfumature delle argomentazioni altrui.

Come negli incontri al vertice economici, così pure in questo caso, l'efficacia richiede un'attenta preparazione: una preparazione più accurata dell'unica discussione preliminare tra funzionari, forse un mese in anticipo, che è stata apparentemente finora il modello per la dimensione politica dei vertici dei Sette. Uno schema accessibile per tale preparazione è fornito dalla Cooperazione politica europea, attraverso i suoi legami già stabiliti, anche se poco utilizzati, con l'amministrazione degli Stati Uniti. Non c'è fino ad ora un legame di questo genere con il Giappone — per quanto degli accenni siano stati ripetutamente avanzati da parte di Tokyo dal 1981 in poi che un tale legame sarebbe stato ben accettato. Piuttosto che indebolire la struttura esistente della collaborazione europea sulle questioni di politica estera, i partecipanti europei ai vertici occidentali dovrebbero cercare di adattare il sistema che hanno ad adempiere questo ruolo supplementare.

L'esperienza del vertice di Williamsburg tenutosi nel maggio del 1983 rafforza queste conclusioni.

I preparativi delle discussioni politiche che erano previste furono minimi. Da parte di funzionari americani si era insistito nel sottolineare ancora l'aspetto politico del commercio Est-Ovest, ma alla luce dell'esperienza degli anni precedenti ha prevalso un'opinione più saggia.

Nei *briefings* precedenti del vertice, organizzati dagli americani, c'erano state delle indicazioni che l'amministrazione statunitense avrebbe voluto discutere la situazione in Medio Oriente, ma su questo punto c'era da aspettarsi la resistenza da parte degli altri partners ad una dimensione politica troppo vasta in un vertice in primo luogo economico. Durante una delle riunioni preliminari dei direttori politici, ai primi di maggio, i Canadesi — con l'appoggio americano — hanno proposto una dichiarazione sullo spiegamento dei missili nucleari e il controllo degli armamenti, che era stato uno dei temi centrali del vertice delle quattro potenze alla Guadalupa quattro anni e mezzo prima. Ma questa richiesta si è scontrata con l'opposizione dei francesi e dei tedeschi e i partecipanti al vertice sono giunti a Williamsburg senza un argomento o un testo politico concordato.

Due giorni più tardi i sette capi di governo hanno emesso, accanto al loro comunicato economico, una «Dichiarazione sul controllo degli armamenti», che riaffermava l'impegno «occidentale» a ricercare livelli più bassi di armamenti nelle relazioni

con l'Urss, ma anche a preparare nel frattempo lo spiegamento dei missili a medio raggio che la Nato aveva deciso di installare nell'Europa occidentale a partire dalla fine del 1983.

Questa dichiarazione, accolta come il «successo» del vertice, ha assolto la funzione di simbolo evidente della solidarietà dell'Occidente, sia nei confronti della leadership sovietica che degli elettorati dei paesi europei occidentali. Essa ha anche rivelato ai giapponesi il crescente coinvolgimento sulle questioni di sicurezza tra il Giappone e i suoi partners occidentali — accolto favorevolmente da alcuni, in modo decisamente negativo da altri. Ma è stata una dichiarazione dell'ultimo minuto.

L'argomento era stato sollevato dalla signora Thatcher e dal presidente Reagan nel corso della prima serata della conferenza.

Per superare la riluttanza del presidente Mitterrand, un accordo di principio è stato passato per la redazione ai ministri degli esteri; ma una loro prima stesura della dichiarazione non ha ricevuto l'approvazione di tutti i capi di governo. Il testo sul quale tutti erano d'accordo è emerso sette ore più tardi del previsto, con un'enfasi più forte di quanto i suoi promotori anglosassoni avessero previsto sull'impegno per una riduzione degli armamenti e senza nessun riferimento all'Alleanza Atlantica, per tener conto delle riserve da parte francese e giapponese.

Quando i capi di governo si riuniscono, è naturale che essi parlino delle questioni di predominante interesse.

A Williamsburg il problema del Libano è stato sollevato tanto in conversazioni bilaterali che multilaterali, in quanto problema immediato con implicazioni di sicurezza globale e regionale, per la soluzione del quale truppe americane, francesi, italiane ed inglesi stavano già dando il loro contributo di forze inviate per mantenere la pace. L'ormai vicino spiegamento dei missili a medio raggio in Europa era una questione che riguardava direttamente e in modo importante cinque delle sette nazioni partecipanti alla riunione di Williamsburg, ma indirettamente riguardava anche il Giappone nel caso che i negoziati sulla riduzione degli armamenti in Europa avessero portato allo spostamento dei missili sovietici verso l'Estremo Oriente. La discussione, con tutte le differenze di prospettiva che sono emerse, è sembrata aver convinto ancora una volta gli americani dell'importanza di proseguire i negoziati sulla riduzione degli armamenti parallelamente allo spiegamento dei missili, ed ha

sottolineato per i francesi e i giapponesi la necessità di approvare che «la sicurezza dei nostri paesi è indivisibile e deve essere affrontata su una base globale». Il vantaggio di dover produrre un comunicato ufficiale risiede in parte nell'obbligo di costringere i partecipanti a chiarire la linea sulla quale sono d'accordo, in parte nel segnale che esso invia all'Unione Sovietica, e in parte, cosa almeno altrettanto importante, nel segnale che dà all'opinione pubblica nell'Europa occidentale, negli Stati Uniti e in Giappone.

Sarebbe stato un comunicato «migliore» se un tale risultato fosse stato pianificato più accuratamente in anticipo?

Le circostanze immediate nelle quali si è svolto il vertice di Williamsburg sono state dopo tutto l'occasione per la dichiarazione comune: un annuncio sovietico sull'equilibrio nucleare Est-Ovest, emesso il giorno prima che cominciasse il vertice, e al quale essa poteva essere presentata come una risposta; le circostanze particolari relative alla campagna elettorale in Gran Bretagna, dove quella dei missili nucleari era divenuta una questione rilevante.

Lunghi mesi di preparazione avrebbero messo in rilievo altri argomenti, avrebbero avuto come risultato una dichiarazione più lunga e più complessa e potrebbero pure avere impedito una discussione così libera e aperta a Williamsburg.

Le discussioni su questo argomento erano state continue, a vari livelli, nell'ambito della Nato come pure in conversazioni bilaterali tra gli europei e tra i governi europei, gli Stati Uniti e il Giappone. A Williamsburg perciò è stato facile sollevare il problema, identificare i punti principali in giuoco, e trovare la ragione a favore di un comunicato ufficiale — senza la necessità, o il peso, di pesanti riunioni preparatorie in un quadro appositamente creato allo scopo.

Ma la dichiarazione di Williamsburg sulla limitazione degli armamenti ha stabilito un altro precedente per i vertici dei Sette. Ha sancito l'approvazione del principio che tali vertici hanno fini politici, anche se la loro funzione principale rimane quella economica.

Il vertice di Londra del 1984 ha rafforzato questa accettazione della dimensione politica. Comunicati precedenti il vertice da parte del governo ospite hanno suggerito in verità che le discussioni politiche potessero essere più importanti di quelle sulle questioni economiche, sebbene ci fossero argomentazioni in ri-

sposta da parte di funzionari e ministri socialisti francesi che mettevano in guardia contro tentativi di stabilire un «direttorio globale».

Il governo britannico ha preparato una lunga bozza di dichiarazione sulle relazioni Est-Ovest, che poneva l'accento sull'impegno delle nazioni dell'Occidente di riaprire un dialogo con l'Unione Sovietica. La signora Thatcher era ansiosa di convincere i suoi partners ad aderire ad una forte presa di posizione contro il terrorismo, alla luce della sparatoria contro una poliziotta britannica dall'ambasciata libica a Londra due mesi prima, che aveva provocato un assedio di due settimane dell'ambasciata, prima che ai suoi membri fosse concesso di partire.

Il primo ministro giapponese, dal canto suo, ha insistito fortemente perché il vertice discutesse (e prendesse posizione) sul conflitto Iran-Iraq. Il governo iracheno, con un certo ottimismo, ha rivolto un appello ai leaders riuniti nel vertice richiedendo loro di schierarsi a suo sostegno.

Alla fine sono emerse dalle discussioni quattro dichiarazioni relativamente blande e inconcludenti. Le delegazioni della Germania Federale e quella americana hanno avanzato riserve circa il puntiglioso linguaggio della lunga bozza britannica sulle relazioni Est-Ovest: la prima a causa della sua suscettibilità sulle relazioni tra le due Germanie, la seconda per le ripercussioni sulla campagna elettorale presidenziale negli Stati Uniti.

I francesi si sono opposti fermamente alla bozza di dichiarazione sul terrorismo, la quale come è stata pubblicata ha sottolineato solo alcune «proposte che hanno trovato sostegno nelle discussioni», senza presentare alcun nuovo impegno verso un'azione concertata. La «dichiarazione del presidente» sulla guerra del Golfo è stata la più breve, e la più blanda, riportando la «speranza e il desiderio di tutti noi... che entrambe le parti cesseranno i loro attacchi reciproci e sulle navi di altri stati...». La mancanza di tempo per discutere e mettersi d'accordo su un testo dettagliato è stata altrettanto di ostacolo quanto il disaccordo su punti sostanziali. Senza aver avuto la possibilità di un lungo esame preparatorio, molti governi si opponevano all'idea di un lungo documento sulle relazioni Est-Ovest; pertanto sono emerse due dichiarazioni più corte: la prima una retorica e vuota «Dichiarazione sui valori democratici», che era stata in origine una parte del testo abbozzato, la seconda, una dichiarazione corta e molto generica che stabiliva la

«solidarietà e la risoluzione di noi tutti» nel ricercare «tutte le utili opportunità per un dialogo» con l'Unione Sovietica.

I partecipanti avranno tratto conclusioni differenti dalle esperienze di Williamsburg e Londra. Ma si spera che essi vogliano concordare che la preparazione delle dichiarazioni può andare solo nel senso di un utile e esauriente scambio d'opinioni, e che la discussione sulle principali questioni politiche che essi hanno di fronte sia più fruttuosa rispetto a penosi sforzi di pubblicare pretenziose dichiarazioni sul mantenimento dell'ordine internazionale. Da quanto è apparso finora vi è un minimo rischio che i vertici dell'Occidente possano trasformarsi in un direttorio globale. Il pericolo è piuttosto che i capi di governo tendano a colpire l'elettorato con dichiarazioni ufficiali e non esplorino gli atteggiamenti e i problemi reciproci con sufficiente franchezza.

## IL RUOLO DEI MASS-MEDIA TRA L'IMMAGINE E LA SOSTANZA

Quando i Capi di Stato e di Governo delle maggiori potenze occidentali industrializzate si incontrarono durante la loro prima conferenza a Rambouillet nel 1975, furono sostenitori di un vertice non spettacolare. Essi non puntavano ad una pompa ufficiale. Originariamente non volevano neppure conferenze stampa. Essi consideravano l'isolamento di un castello come la sede più opportuna per discutere in modo franco e riservato, al massimo livello, senza membri di gabinetto e consiglieri. Ci si aspettava infatti che i Ministri degli Esteri e delle Finanze tenessero i loro discorsi in separata sede.

Gli obiettivi allora convenuti erano gli scambi di punti di vista e valutazioni delle conseguenze a lungo termine dello shock petrolifero in una atmosfera confidenziale. Veniva anche data priorità ai problemi monetari. Valéry Giscard d'Estaing, ospite a Rambouillet ed inventore di questa configurazione del vertice, era stato ispirato nel prendere questa iniziativa dalla incoraggiante esperienza del «Gruppo della Biblioteca» meglio noto come Library Group.

Egli voleva rivitalizzare quello stile di conversazione, migliorarne il livello e forse ribadire come presidente la sua personale responsabilità nel campo dell'economia mondiale e negli affari monetari. Il Cancelliere Helmut Schmidt, anch'egli precedentemente membro del Gruppo della Biblioteca, appoggiò l'idea di Giscard. Schmidt aveva infatti osservato spesso gli in-

negabili benefici ottenibili da un dialogo tra i Capi di Stato e di Governo e l'interscambio politico estremamente efficace che esso poteva produrre. A suo modo di vedere i partecipanti al vertice avrebbero avuto come risultato quello di sentirsi più sicuri circa la generale evoluzione delle politiche altrui.

Nella sessione finale, i partecipanti alla riunione di Rambouillet cominciarono a tentennare circa la loro iniziale avversione per la conferenza stampa. Essi erano impressionati dalla folla di giornalisti che aspettavano fuori e non volevano suscitare l'indignazione della stampa. Così cominciarono ad orientarsi ad incontrare la stampa durante colloqui separati in ambito nazionale. Ben presto però apparvero evidenti i rischi di approcci distinti, dichiarazioni diverse, accenti posti in modo divergente e conclusioni che si prestano a varie interpretazioni, tutte cose che avrebbero potuto portare ad ottenere effetti controproducenti.

Alla fine i partecipanti furono sufficientemente prudenti da trovarsi d'accordo su una improvvisata conferenza stampa comune nel vicino municipio di Rambouillet. Da allora in poi i partecipanti ai vertici abbandonarono la loro riservatezza, come confermato l'anno successivo a Puerto Rico. Il vertice del 1976 comunque risultò piuttosto privo di effetti, per quanto riguardava una pubblicità su scala mondiale. Gli Stati Uniti stavano affrontando le elezioni presidenziali e gli organizzatori americani produssero un vertice progettato per assolvere principalmente, se non unicamente, alle esigenze della televisione americana in termini di spettacolarità e di scelte di tempo. La hall dell'albergo di Puerto Rico rassomigliava infatti ad un gigantesco studio televisivo.

Il vertice dei Sette cambiò completamente le sue procedure e la sua immagine nel 1977 a Londra. È da allora che abbiamo il tipo di conferenza internazionale alla quale siamo ora abituati. Due circostanze conferirono un impulso addizionale al pubblico interesse per il vertice di Londra. Jimmy Carter era divenuto presidente degli Stati Uniti cinque mesi prima del vertice. Era il suo primo viaggio in Europa e tutti erano curiosi circa il suo aspetto, il suo stile ed il suo atteggiamento nei confronti dell'economia mondiale.

Tra le proposte che egli aveva portato con sé c'era un urgente appello a Germania e Giappone per adottare una politica reflazionistica. Egli suggerì che entrambe le economie avrebbero

dovuto svolgere la funzione di locomotive guidando la ripresa dell'economia occidentale, che in quel periodo era ancora affetta da una profonda recessione. Si era ipotizzato che la strategia di Carter potesse condurre ad uno spettacolare contrasto tra lui e Schmidt. Tuttavia i due uomini di stato evitarono ogni scontro e concordarono l'anno successivo a Bonn (1978) uno dei più rimarchevoli accordi globali mai delineati ad un vertice.

In secondo luogo, c'erano in stretta sequenza a Londra due vertici, il terzo vertice economico dei Sette e la riunione ministeriale di primavera del Consiglio Atlantico alla quale partecipavano i capi di governo dei paesi della Nato, il che naturalmente ha incrementato le aspettative ed il pubblico interesse.

Dal 1977 ai vertici hanno partecipato delegazioni numericamente molto consistenti. La tradizionale partecipazione di due membri di gabinetto a fianco dei capi di stato e di governo fu estesa mediante l'allargamento ai ministri dell'economia e ad un sempre crescente numero di burocrati. Assai più di un migliaio di giornalisti accorsero al vertice. Questa esplosione non fu accidentale. Fu il risultato sia dei desideri del governo a favore della pubblicità sia delle intenzioni della stampa di considerare la conferenza come uno degli avvenimenti più eccezionali dell'anno.

Nel corso del viaggio di Ronald Reagan in Europa nel 1982, durante il quale partecipò al vertice di Versailles (Vertice dei Sette) e a quello di Bonn (vertice dei capi di stato e di governo della Nato) e si recò in visita a Londra e a Roma, il presidente era scortato da ottocento giornalisti, ivi inclusi i fotografi e il personale della televisione. Nel 1983 si stima che quattromila osservatori stampa parteciparono al vertice di Williamsburg. I partecipanti ai vertici hanno cominciato a fare un uso sempre crescente delle possibilità offerte dalla stampa.

Per i capi di governo la propria immagine e le proprie rivendicazioni sono diventate un significativo profilo della conferenza. I governi si fanno carico del trasporto e dell'alloggio dei giornalisti. Essi noleggiavano in anticipo sale stampa e studi televisivi. La nazione ospitante organizza tutte le infrastrutture occorrenti ad assicurare un efficiente servizio stampa. Né la stampa, né la televisione, né le stazioni radio osano trascurare una presenza individuale sul luogo con il loro personale e con i corrispondenti speciali. La concorrenza e la rivalità tra i mezzi di informazione è pesante.

È in palio la reputazione professionale di giornalisti e di giornali nel procurarsi notizie riservate di grande attualità (scoops) ed interviste in esclusiva. Lo stesso accade per estesi servizi giornalistici inerenti il programma di lavoro.

### **Il Vangelo degli incontri al vertice: il comunicato ufficiale**

Un risultato collaterale degno di nota, derivante dalla enorme pubblicità, è stato il crescere di importanza del comunicato ufficiale. Esso è divenuto il documento chiave del vertice agli occhi sia dei governi che dell'informazione. I membri dei governi partecipanti ed i diplomatici fanno riferimento, in primo luogo ai contenuti del comunicato ufficiale e i commentatori e gli analisti lo evidenziano e lo pubblicano sulla stampa. I punti del comunicato sono paragonabili ai risultati ed alla sostanza dei vertici precedenti, se essi li richiamano, lasciando da parte o trattando come secondari i dibattiti delle sedute plenarie, i riassunti sui retroscena e i ritagli di giornale delle interviste passate che si trovano negli archivi.

Una ragione di tutto ciò, una ragione veramente deplorabile, può risiedere nel fatto che, a parte alcuni partecipanti al vertice, alcuni rappresentanti personali dei capi di governo, consiglieri di alto rango e giornalisti al massimo livello, solo pochi membri e osservatori del vertice hanno acquisito una conoscenza globale del modo in cui esso si svolge. Oppure ci si deve affidare a ciò che l'esperienza fino ad ora avrebbe indicato cioè che, dopo tutto, i risultati finiscono con il contare solo se essi sono menzionati nel comunicato ufficiale? In ogni caso è chiaro che le intenzioni e le proposte, le considerazioni e le resistenze dei partecipanti al vertice hanno la tendenza a perdere ogni rilevanza se esse non sono rispecchiate nel comunicato ufficiale.

E siccome il comunicato ufficiale è divenuto il Vangelo dei vertici, i partecipanti si concentrano sul suo linguaggio. Il comunicato ufficiale perciò finisce inevitabilmente per rassomigliare ad un catalogo, accuratamente compilato, di tutti i problemi meritevoli di pubblica attenzione che sono stati discussi o quanto meno menzionati nel dibattito. Il comunicato ufficiale riassume punti di vista, affermazioni e obiettivi, non tenendo conto delle differenti impostazioni ideologiche.

È un miscuglio eterogeneo. Decisioni relative a un accordo d'insieme, come quello elaborato a Bonn (1978), rimangono

un'eccezione. I partecipanti ai vertici sono molto cauti: essi preferiscono fare dichiarazioni di intenti non impegnative piuttosto che elaborare chiaramente decisioni ben delineate.

I mezzi di informazione hanno accettato l'eccezionale importanza del comunicato ufficiale. Come si avvicina la fase finale della conferenza, essi si smistano da quel punto in poi sulla raccolta di informazioni e retroscena esclusivamente nella prospettiva dell'enunciazione del comunicato ufficiale. Molti giornali importanti pubblicano il testo integrale del comunicato ufficiale, altri stampano almeno i passaggi più eloquenti.

## **Il portavoce**

L'importanza del portavoce come intermediario di informazioni ufficiali ed ufficiose dipende dalla posizione che egli ricopre nel governo, a nome del quale parla. In generale è lui che controlla il flusso principale delle notizie dal momento in cui i partecipanti al vertice sollevano il sipario sulla cerimonia di apertura. Nelle settimane che precedono il vertice egli si dedica a forgiare il consenso della pubblica opinione attorno alla posizione del proprio governo. Interviste rilasciate da capi di stato e di governo e notizie e commenti suggeriti da portavoce o da membri di gabinetto fanno parte della routine dei lavori preparatori. Entro certi limiti i governi lottano per il loro successo al vertice mediante campagne di stampa indirizzate non solo al loro paese ma anche ai colleghi al vertice. Questo dialogo indiretto fra statisti attraverso gli organi di informazione fa parte della tattica preliminare dei vertici.

Ma dalla serata che precede l'inizio del vertice fino a che viene tenuta la conferenza stampa conclusiva, il portavoce è l'unico punto di contatto tra il vertice e l'informazione. Alla conferenza stampa congiunta conclusiva raramente trapela qualche ulteriore informazione e le ampie sale da concerti o simili edifici, ove esse hanno luogo, a tutto si prestano fuorché a creare un'atmosfera di intimità. Di regola i partecipanti si trincerano dietro dichiarazioni formali sulla falsariga del comunicato ufficiale. Un caso eccezionale fu quello della conferenza stampa di Bonn, durante la quale Helmut Schmidt presentò un eccellente sommario delle decisioni prese nel corso del vertice. Lo stesso si è verificato ad Ottawa dove Pierre Trudeau chiuse il dibattito sulla situazione internazionale in circostanze difficili.

Dopo la seduta, i capi di stato e di governo si incontrano con il loro corpo giornalistico nazionale e sottolineano i risultati della conferenza in generale ed il loro impegno personale in particolare. Questo dialogo con i mezzi di informazione ed il contenuto del comunicato ufficiale hanno la precedenza sulle notizie pubblicate e vengono trasmessi immediatamente dopo la conferenza.

I partecipanti al vertice attribuiscono un enorme interesse ad ottenere titoli favorevoli nei notiziari. Un obiettivo preferenziale, comunque, è una apparizione personale sullo schermo televisivo. Un'intervista televisiva sembra essere indispensabile per ottenere in patria una risposta emotiva. Un partecipante al vertice non può alterare i fatti, ma nel presentare la sua personale versione della conferenza può riscuotere successo nell'enfatizzare i punti essenziali. I commentatori della stampa amano seguire queste interviste in diretta negli studi della conferenza, sia per paragonare i punti di vista dei diversi leaders con la versione ufficiale ed i loro stessi commenti, sia per controllare fatti e numeri.

I partecipanti ai vertici non trascurano mai i loro contatti con la stampa, ma essi sono principalmente attratti dalla televisione come se fosse una corte suprema. È strano che mentre la televisione raramente cita notizie o commenti pubblicati a mezzo stampa, i giornali assegnano una elevata priorità a ciò che gli uomini di stato pronunciano in una intervista televisiva, anche se essi non vanno oltre le affermazioni fatte nel corso della conferenza stampa. I partecipanti ai vertici sanno per esperienza che le loro prestazioni televisive produrranno altre notizie sulla stampa. Anche se essi hanno fretta dopo la conferenza, sono perfettamente consci di questo vantaggio e non rinunceranno mai all'opportunità di apparire sullo schermo televisivo.

Durante la conferenza i partecipanti entrano normalmente in contatto con giornalisti, ma ammesso che questo accada unicamente su base confidenziale e solo se i cronisti appartengono alla ristretta cerchia dei veterani di conferenze e dei più illustri esperti. A parte questa eccezione il portavoce è la sola fonte ufficiale. Egli svolge un servizio di spola tra la sua delegazione e gli organi d'informazione. Il suo successo dipende parzialmente dalla sua perfetta conoscenza della gamma completa dei problemi in discussione. Prima della conferenza riceve i fascicoli preparati per i membri più importanti della delegazione. Egli non

ha accesso alla sala della seduta ma si incontra con il suo capo di stato o di governo diverse volte al giorno. Egli è inoltre in stretto contatto con gli altri membri di gabinetto, con lo «sherpa» (così viene definito il rappresentante personale del capo di governo), e l'incaricato della redazione dei testi.

Un portavoce partecipa ai colloqui preparatori della delegazione. Egli viene brevemente informato dei colloqui che si svolgono la sera accanto al caminetto, dove i capi di stato e di governo si trovano fra loro prima che i ministri degli esteri si uniscano alla riunione, e viene a conoscere la sostanza delle conversazioni bilaterali. Così il problema non è quanto egli riesca a fornire come informazione, ma fino a dove possa arrivare nel rivelare ciò che sa. Egli deve infatti tener presente la tendenza degli organi di informazione a sopravvalutare o ad esagerare particolari riferiti al di fuori del loro contesto. Prima del vertice, ogni governo tiene diversi briefings approfonditi nell'intento di chiarire la propria posizione e la natura dei problemi da trattare. Se essi non facessero così vi sarebbe probabilmente un grave squilibrio tra la conoscenza e la consapevolezza dei governi della complessità delle questioni in discussione e quelle dei mezzi d'informazione, cosa che potrebbe portare a errori di giudizio e malintesi.

Il principale obiettivo di un portavoce è di ottenere il massimo sostegno da parte dei mezzi di informazione a beneficio del proprio governo fornendo il massimo delle informazioni. Egli deve provvedere nel maggior modo possibile a fornire il materiale mediante il quale i mezzi di informazione creano le loro notizie.

La stampa si aspetta che egli difenda questo obiettivo principale della sua attività persino contro i voleri dei membri della delegazione, generalmente più favorevoli a un maggiore riserbo. Mentre il vertice è in corso, i membri ad alto livello delle delegazioni tendono a considerare ogni informazione fornita alla stampa come una potenziale fonte di danno alle trattative. Essi perciò tendono a selezionare accuratamente le informazioni e anche a sopravvalutare l'efficacia dei dinieghi.

Un paragone tra i vantaggi di «troppa» e quelli di «troppa poca» informazione conduce alla conclusione che un'insufficiente circolazione delle informazioni e dei retroscena serve a ben poco poiché questo indurrà i mezzi di informazione a colmare le lacune con speculazioni spesso fuorvianti. Quanto meno

i mezzi di informazione sono informati dalla loro delegazione nazionale, tanto più sono attenti ad ascoltare voci e notizie non controllate, quando addirittura non pettegolezzi.

Il giudizio prevalente tra giornalisti specializzati di varie nazionalità è che tedeschi e americani sono in testa in quanto a sincerità e precisione delle informazioni. Gli americani ovviamente traggono vantaggio dalla loro posizione di potenza mondiale, che assicura loro una sollecita attenzione in ogni caso.

A Venezia ed a Ottawa i partecipanti al vertice si sono riuniti in stretto isolamento. Pierre Trudeau, l'ospite canadese, era ansioso di creare una atmosfera molto simile a quella che Giscard aveva in mente quando propose per primo i vertici. Egli scelse Montebello con i suoi giganteschi palazzi, a cinquanta miglia da Ottawa, come sede del vertice.

Il premier canadese voleva lasciar lavorare i leaders indisturbati dalla stampa separandoli dai burocrati, che dovevano restare a Ottawa. Ai giornalisti era permesso di circolare solo ad una certa distanza dai recinti che circondavano l'edificio della conferenza. Il portavoce si è recato ad Ottawa in elicottero due volte al giorno o persino più spesso. A Ottawa i mezzi di informazione dipesero per le notizie completamente dal portavoce. Il Segretario di Stato Alexander Haig invece si recò ad Ottawa parecchie volte per informare la stampa americana sullo stato delle trattative mentre i partecipanti al vertice continuavano le loro discussioni nella desolatezza della provincia del Quebec. Haig fu uno dei più impegnati portavoce anche a Versailles, comunicando in numerose occasioni ai giornalisti messaggi e chiarimenti sulla conferenza.

I mezzi di comunicazione apprezzarono le notizie ottenute di prima mano e Haig ottenne una pubblicità molto favorevole. Come Haig molti altri ministri contattarono la stampa a Versailles, come era loro abitudine in molti vertici.

A Williamsburg il Presidente Reagan esortò i capi di stato e di governo a non avere contatti con la stampa. Tuttavia i membri di gabinetto non furono vincolati da questa regola, e perciò fu il segretario di stato statunitense George Schultz che tenne una conferenza ufficiale per informare i mezzi di informazione sulla dichiarazione del vertice riguardante la politica di sicurezza. Se controversie, disaccordi o dissensi tra i partecipanti appaiono evidenti, e se questi aspetti sensazionali dei vertici sono ridimensionati dal portavoce — a torto o a ragione — le

zone surriscaldate ove la stampa è relegata, producono un'atmosfera nella quale notizie a sensazione si diffondono molto rapidamente.

Si lavora spesso sulla scorta di fughe di notizie e di indiscrezioni. Le discussioni a Versailles sul commercio Est-Ovest e le posizioni assolutamente divergenti di Reagan e Mitterrand su questo argomento provocarono articoli sensazionali su una spaccatura dell'Occidente. Non c'è portavoce che possa riconciliare idee contrastanti e se sono gli stessi uomini di stato che si affannano per apparire sulla stampa è evidente che i mezzi di informazione privilegeranno la notizia spettacolare che si è resa disponibile. L'incidente di Versailles può essere considerato come un esempio significativo dei limiti evidenti che esistono nel riuscire a tenere sotto controllo il flusso delle informazioni.

### **Quello che fa notizia**

Poiché è divenuta consuetudine dei vertici quella di dare priorità a questioni d'interesse immediato, i mezzi di informazione non si aspettano neppure più alcuna profonda discussione su problemi a lungo termine. Di conseguenza, essi a stento prendono nota di queste questioni all'ordine del giorno, che meriterebbero davvero attenzione da parte del pubblico ma che non producono controversie o decisioni per il futuro più immediato.

La stampa pubblica commenti e analisi sui problemi a lungo termine quali l'energia, le carenze della struttura industriale dell'Occidente, l'esigenza di una riconversione delle risorse, ed il conflitto Nord-Sud. Però gli articoli su tali argomenti sono raramente pubblicati nel contesto di un vertice od in riferimento ad esso. Alcune vaghe frasi del comunicato ufficiale dell'incontro di Versailles sull'energia e il problema Nord-Sud sono state riportate dalla stampa, ma i giornalisti appresero per mezzo di indiscrezioni o sospettarono per istinto professionale che i partecipanti al vertice non avevano veramente discusso questi argomenti in modo serio. I capi di stato e di governo si limitarono a completare il comunicato finale con delle affermazioni lapalissiane.

Francois Mitterrand, un eccellente oratore, ha tenuto una conferenza a Versailles sulle tecnologie moderne e la loro in-

fluenza sul «policy-making». Egli voleva estendere l'ordine del giorno a qualcosa di più dei soliti argomenti, ma ottenne poche adesioni, eccetto qualche ironico commento da parte del Presidente Reagan.

Solo pochi quotidiani internazionali riportarono qualche succinto passaggio della parte del discorso di Mitterrand riguardante la tecnologia. I vertici ovviamente non devono essere confusi con dei seminari. Ma è comunque scoraggiante che i partecipanti ai vertici siano veramente incapaci di addentrarsi in problemi a lungo termine. I mezzi di informazione si sono abituati a questo, però di tanto in tanto essi si rammaricano e criticano questa incapacità. Essi comunque non arrivano ad esercitare quel tipo di pressione che potrebbe indurre i partecipanti a rivedere l'ordine del giorno della conferenza.

Il cambiamento fondamentale avvenuto da Rambouillet in poi è evidente.

In particolare la singolare riluttanza dei partecipanti a mettersi d'accordo su politiche comuni e interventi concertati. Il successo dei vertici di Bonn e Tokyo, che produssero strategie tendenti rispettivamente alla ripresa economica e al risparmio energetico, rimane inimitato. In ogni modo, a causa del secondo vertiginoso aumento del prezzo dei prodotti petroliferi il dilemma dell'interdipendenza dell'Occidente e delle politiche interne ha sempre maggiormente interessato i vertici.

I mezzi di informazione hanno registrato e criticato questo stato di disorganizzazione e la mancanza di coesione che stanno danneggiando il processo decisionale, ed hanno auspicato un energico sforzo per risolvere i problemi della crescita industriale e della disoccupazione, degli squilibri commerciali e delle fluttuazioni erratiche dei tassi di cambio, senza tuttavia sapere i possibili rimedi. A causa dell'assenza di politiche coordinate e di un approccio comune alla soluzione dei problemi più urgenti, la propensione dei partecipanti ai vertici verso una fittizia armonia nel comunicato ufficiale è diventata una caratteristica rilevante.

D'altro canto ci sono stati anche alcuni cambiamenti in senso positivo. I mezzi di informazione hanno dato il benvenuto all'inclusione nell'ordine del giorno di discussioni inerenti le crisi internazionali e al riconoscimento dei partners occidentali circa la minaccia del blocco sovietico nel generale contesto delle relazioni Est-Ovest.

Il vertice di Venezia può essere considerato come un punto di svolta. Dopo un anno e mezzo dall'invasione sovietica in Afghanistan, i partecipanti al vertice colsero l'occasione per analizzare la situazione dei rapporti internazionali. Poichè essi continuano a discutere le questioni internazionali scambiandosi punti di vista e considerazioni, si è stabilito nei vertici un considerevole equilibrio tra gli aspetti politici e quelli economici della politica di sicurezza.

A questo riguardo, il vertice di Williamsburg ha prodotto un risultato rilevante: che sia passata una dichiarazione concernente la politica di sicurezza dell'Occidente e la sua politica di controllo degli armamenti approvata persino dal primo ministro giapponese. I mezzi di informazione favoriscono questa evoluzione. A loro giudizio dovrebbe essere adottato nei vertici dei Sette il modello di vertice a quattro del 1979 a Guadalupa (Stati Uniti, Francia, Germania, Gran Bretagna) ed il suo «tour d'horizon» politico, come procedura promettente per consultazioni ad alto livello, sia nelle sedute plenarie che nei contatti bilaterali.

Questa evoluzione ha contribuito notevolmente a delineare l'immagine del vertice a Williamsburg e la pubblicità data ai suoi risultati, che si è concentrata sulle questioni relative alla politica di sicurezza almeno altrettanto che su quelle economiche. I Sette non vogliono che il loro vertice annuale divenga una istituzione formale, una sorta di direttorio nell'Occidente, ma le aspettative e le illusioni dell'opinione pubblica sono favorevoli ad un'istituzione occidentale per la gestione delle crisi internazionali.

### **La riservatezza**

Un problema specifico del vertice è se sia possibile mantenere riservate le conversazioni. La risposta è ambigua. Le discussioni in seduta plenaria possono probabilmente essere considerate non riservate. Le delegazioni sono troppo numerose e gli uomini di stato parlano mediante testi preparati per loro dai loro collaboratori. Non c'è un dialogo autentico; i partecipanti al vertice non parlano né spontaneamente né a proposito. Essi stessi desiderano che venga data pubblicità all'essenziale dei loro interventi, a causa delle possibili risonanze interne. Il portavoce dà immediatamente brevi comunicati alla stampa, almeno

sui commenti del proprio capo di governo. Per tacito accordo tra le delegazioni, accenni particolareggiati sui discorsi degli altri partecipanti non vengono dati durante questi comunicati.

Però un portavoce deve spiegare anche l'atmosfera dei colloqui e così vengono rilevati alcuni particolari del dibattito generale. Ci sono veramente poche cose lasciate segrete. Gli svantaggi di questa procedura sono evidenti. I partecipanti al vertice agiscono con molta cautela, ben consapevoli dei rischi di una pubblicazione fuorviante dei loro interventi. Un altro svantaggio: i giornalisti molto raramente sanno con esattezza cosa dicono i partecipanti di altre delegazioni. Così molto spesso la riproduzione di un dibattito come appare nei mezzi di informazione somiglia ad una sorta di bizzarro mosaico.

Giornalisti di chiara fama sono talvolta informati circa il corso delle conversazioni accanto al caminetto, dove i capi di stato e di governo sono tra loro. Ma i partecipanti normalmente rilasciano informazioni a loro discrezione solo in caso di conversazione a due dietro le quinte o nei corridoi. All'effettiva importanza di un vertice contribuiscono all'incirca cinquanta incontri bilaterali tra coloro che vi partecipano. Se trapela qualcosa di queste chiacchiere strettamente riservate ciò succede o per tacito accordo tra i partecipanti o per caso o per sottile fuga di notizie.

Il vertice dei Sette è anche un eccezionale evento sociale. Uomini di stato famosi suscitano la curiosità della gente — come si comportano fra loro o che cosa fanno in privato, se hanno del tempo libero? I mezzi di informazione amano carpire anche questi aspetti di un vertice e pubblicare storie dal tocco umano. Molti giornalisti si recano all'aeroporto per vedere di sfuggita i partecipanti al vertice al loro arrivo. Aspettano i cortei di auto agli alberghi e agli edifici dove si tiene la conferenza. Sotto questo aspetto la riunione di Versailles fu unica. La bellezza dei giardini e la pompa feudale del Palazzo ha affascinato i mezzi di informazione, la televisione in particolare.

Dappertutto sono state pubblicate descrizioni dei più imponenti dintorni che abbiano mai allietato l'annuale convegno dei maggiori paesi industrializzati, il menù di Versailles, i brindisi di cortesia alle splendide cene. I partecipanti ai vertici apprezzano questo valido contributo alla loro immagine pubblica. La loro quotidiana apparizione sullo schermo televisivo, tra gli uomini di stato più in vista, assicura una certa popolarità in patria.

## I risvolti interni

I vertici servono sempre di più come strumento politico per far fronte a esigenze interne, sia per ottenere consensi in campo nazionale sia per evidenziare una prestazione ad effetto sulla scena internazionale, mentre ci si batte per proteggere gli interessi nazionali.

I mezzi di informazione trasmettono i messaggi, sebbene nello stesso tempo criticano aspramente il decadimento dei vertici. Questo sviluppo inoltre influenza la stesura del comunicato ufficiale. I rappresentanti personali dei capi di governo, che sono incaricati di questo lavoro, sempre più frequentemente accettano la «generosa collaborazione» dei partecipanti al vertice, completando il comunicato ufficiale con uno specifico passaggio desiderato da uno di loro a fini interni ed omettendo alcune frasi che possono non andar bene per un altro tipo di elettorato.

Il risultato è deprimente. Punti di vista e strategie divergenti, priorità differenti e persino contraddizioni costellano il comunicato ufficiale. I mezzi di informazione attaccano questa pratica anno dopo anno, ma si sono abituati a questo «dare e prendere» finale. La tentazione di adoperare il vertice per scopi di politica interna rappresenta solo un aspetto della questione. Possiamo anche osservare, viceversa, la determinazione di alcuni uomini di stato ad adoperare il sostegno nazionale, ampiamente riflesso dalla stampa, come una leva di potere sul vertice, per influenzare i contenuti del documento finale o la disponibilità di altre delegazioni a raggiungere un compromesso.

In ogni caso i media sono mezzi di diffusione. Essi hanno una parte, a volte senza averne neppure cognizione, nella lotta per il potere negoziale in sede nazionale che si svolge al summit, e nelle reazioni che ne derivano. Ma il ruolo dei mezzi di informazione in riferimento ai vertici non deve essere neppure sopravvalutato. I governi, è vero, si sentono molto vulnerabili alle campagne stampa straniera, se vi sono coinvolti, ed anche alla mancanza di sostegno da parte della stampa nazionale. I partecipanti ai vertici considerano attentamente i commenti della stampa.

Qualche volta essi sono arrivati alla conclusione, sollecitati da una campagna di stampa, che sarebbe stato meglio abbandonare un progetto o porre un maggior impegno in una rivendicazione. Un vertice ben riuscito presuppone risultati che soddisfa-

no le aspettative del pubblico. Ciò comporta un serio problema. Prima del vertice i governi nazionali hanno la tendenza a spiegare alla gente e ai mezzi di informazione quali siano i loro desideri ed i loro obiettivi, con ciò creando un'atmosfera di attesa e fiducia che non tiene alcun conto delle posizioni degli altri governi e della necessità di un compromesso.

Di conseguenza nella fase iniziale l'opinione pubblica è ingannata e quindi, nella fase finale della conferenza, delusa dai risultati. Molti partecipanti al vertice possono essere perciò tentati non solo di discutere tra di loro punti di vista e problemi, ma anche di indirizzare i mezzi di informazione su questi punti. Il presidente Reagan ha approvato a Versailles un compromesso in merito a restrizioni nel commercio Est-Ovest. Però a seguito del dibattito interno sui mezzi di informazione nazionali stimolato dalla Casa Bianca e dal Pentagono, questo compromesso non corrispondeva all'aspettativa della pubblica opinione negli Stati Uniti.

Così il presidente si trovò obbligato ad arrendersi alle critiche dell'opinione pubblica e a proclamare un embargo extraterritoriale e retroattivo relativamente all'affare del gasdotto sovietico, sebbene egli non avesse neppure pronunciato una parola circa la possibilità di tale dura azione al vertice di Versailles. Questo è un esempio significativo delle conseguenze del rivolgersi prima di un vertice ai mezzi d'informazione con dei fini di politica interna, che hanno provocato delle aspettative ingiustificate in misura tale che il presidente ha dovuto ricorrere alle successive drastiche misure.

Un'analisi sommaria del ruolo dell'informazione porta alle seguenti conclusioni:

— I mezzi di informazione contribuiscono a conferire al vertice l'immagine di più importante conferenza dell'anno pubblicando notizie ed articoli dettagliati e lunghi.

— Le descrizioni degli eventi e l'analisi dei risultati sono a volte fuorvianti nei particolari, ma tutto sommato, hanno la tendenza ad essere in generale molto veritieri.

— I mezzi di informazione esprimono delle critiche entro limiti ragionevoli. Molti articoli sono scritti ad alto livello da giornalisti esperti e provvisti di valide informazioni. I mezzi di informazione spingono i governi a fare ogni sforzo per ottenere un risultato positivo del vertice, ma non esitano a sottolineare insuccessi e deficienze. Indubbiamente i mezzi di informazione sono una potenza considerevole al tavolo della conferenza.

— Riferendo sul vertice, i mezzi di informazione creano una migliore consapevolezza da parte del pubblico su problemi diffusi in tutto il mondo. Anche se non emergono al vertice strategie per fronteggiare la recessione e la disoccupazione la pubblica opinione ha una visione più ampia della interdipendenza politica ed economica. La sicurezza non è più considerata unicamente in termini di politica militare e di difesa.

La gente apprende dai mezzi di informazione che la sicurezza è una questione molto più complessa che comprende anche aspetti relativi alla stabilità economica e sociale.

—Trattando della situazione internazionale nel campo dell'economia, i mezzi di informazione stimolano dibattiti in sede nazionale sui temi principali affrontati dal vertice.

— L'analisi della stampa internazionale da parte dei governi conduce ad un utile apprezzamento delle tendenze politiche all'interno dell'occidente, che i governi non possono apprendere attraverso colloqui bilaterali al vertice o attraverso gli ambasciatori.

L'atteggiamento critico dell'informazione riflette spesso la stessa insoddisfazione espressa da molti addetti ai lavori: incapacità e scarsa volontà dei partecipanti di produrre decisioni, mancanza di impegni, vaghe direttive nel comunicato ufficiale. Questo è vero per tutti i problemi che attualmente affliggono gli Stati ed i Governi Occidentali, dalla disoccupazione ai deficit di bilancio, dagli alti tassi di interesse ad una lenta o stagnante crescita industriale.

Ma in ultima analisi i resoconti dei mezzi di informazione includono altresì parecchie valutazioni positive come l'importanza dei contatti personali, che possono sfociare in una maggior familiarità fra i partecipanti, o la spinta a discutere problemi comuni e a riaffermare principi e valori delle società occidentali. Tutto considerato nessuno dei Sette può agire contro gli interessi vitali degli altri.

Una superficiale negligenza può essere esercitata per un certo periodo, ma nessun governo può sfidare gli altri da solo.

A parte le ben note carenze della stampa, c'è un punto importante che solleva un giustificato malcontento.

In generale la maggioranza dei corrispondenti che si occupa dei vertici fa riferimento alle proprie delegazioni nazionali. Persino i più rinomati quotidiani internazionali forniscono raramente ai loro lettori un quadro completo dei numerosi elementi

degli atti del vertice, descrivendo i diversi atteggiamenti delle delegazioni sulle singole questioni. In realtà il flusso delle informazioni si basa su un sistema di sette delegazioni e portavoce che operano separatamente, senza un minimo d'interscambio.

Per riuscire a comprendere a fondo il vertice si dovrebbero leggere i giornali di diversi paesi. Solo qualche agenzia d'informazioni internazionale cerca sin dall'inizio della conferenza di dare un panorama globale. Ma esse tendono a presentare solo notizie d'attualità senza sufficienti informazioni. L'esigua comunità di persone ed esperti che hanno un particolare interesse verso i vertici, deplora queste circostanze. D'altro canto gli esperti dell'informazione ricavano dall'esperienza in questo tipo di riunione che dall'alternativa di un portavoce comune sarebbe molto insoddisfacente.

Egli non sarebbe autorizzato a rivelare alcuna informazione di una certa rilevanza senza la preventiva autorizzazione dei Sette. Il risultato sarebbe una esposizione di banalità, una riaffermazione dell'unità occidentale secondo i desideri degli uomini di stato o un'informazione molto scarna sugli argomenti in discussione. Persino la conferenza stampa comune dei capi di stato e di governo fornisce poche informazioni autentiche. Ma essi almeno danno al loro pubblico una impressione di prima mano del loro stato d'animo e pronunciano qualche frase che può essere riportata.

C'è un vasto consenso tra chi lavora nei mezzi di informazione sul fatto che i partecipanti al vertice preferiscono sfruttare l'aspetto spettacolare del loro incontro annuale.

Essi sembrano concentrarsi sempre più sul suo impatto pubblico, se addirittura non è divenuto questo lo scopo principale. Persino l'onesto tentativo di Ronald Reagan a Williamsburg di ridimensionare l'effetto prodotto dall'eccessiva pompa della riunione di Versailles non ha potuto alterare la natura del vertice.

Tutti, incluso chi è addentro ai governi, sono convinti che la procedura del vertice debba essere riformata. Le critiche della stampa sono perciò ben fondate e rigorose. Ma allo stesso tempo la maggior parte della gente che lavora nel campo dell'informazione trova difficile immaginare che l'Occidente possa risolvere, o persino gestire, i suoi problemi se i vertici dei Sette non avessero più luogo.

I mezzi di informazione fanno affidamento sulla collabora-

zione tra i capi di stato e di governo e viceversa i governi fanno affidamento sul potere dell'informazione. I mezzi di informazione sono divenuti parte integrante degli incontri al vertice e gli incontri al vertice parte integrante del sistema occidentale.

Gianni Bonvicini  
Wolfgang Wessels

## LA COMUNITÀ EUROPEA E I SETTE

La nascita di nuove strutture od Organizzazioni — specialmente quelle create ad hoc dai potenti della terra, seguendo quella moda volontaristica di ritrovarsi in club sempre più ristretti — diventa automaticamente fonte di preoccupazione per i singoli che ne sono esclusi o per le preesistenti organizzazioni che vedono in ciò un attentato al loro «domaine réservé». È quanto è accaduto con i Vertici delle sette più potenti nazioni dell'Occidente industrializzato: la loro creazione è stata vista dai paesi occidentali esclusi e dalla Comunità europea (Ce) come una possibile minaccia al loro ruolo di attori nel sistema decisionale economico mondiale ed europeo. Le modalità con cui si tenne la prima di queste riunioni, inoltre, non fecero che rafforzare il sospetto che i capi di governo dei maggiori paesi della Ce volessero prendere delle decisioni senza consultare sufficientemente i loro partners. I Vertici dei Sette erano infatti pensati per essere altamente confidenziali, con un ordine del giorno molto flessibile in modo da potere includere tutti i temi internazionali di sicuro interesse e questa supposta informalità non faceva che aggravare i timori degli esclusi dal club. Per di più la mancanza di rapporti istituzionali con gli organismi già esistenti quali l'Ocse, il Fondo Monetario Internazionale e la Comunità europea hanno fatto pensare ai più che i Vertici, benchè necessari, avrebbero finito per complicare, se non minacciare, la normale vita internazionale. Questo nuovo organismo non avrebbe,

infatti, finito per dominare tutti gli altri e portare di fatto verso una sorta di «direttorio» dei più potenti? Non era questa la visione gollista riformulata in nuovi termini? Questo sistema non avrebbe finito per minacciare il principio di partecipazione egualitaria dei paesi del mondo occidentale alla gestione degli affari comuni?

La questione venne presto sollevata all'interno della Ce dai paesi piccoli e dalle istituzioni comunitarie, in modo particolare la Commissione e il Parlamento europeo. I Vertici erano visti non tanto come un organismo aggiuntivo a quelli ormai preesistenti quanto un rivale o addirittura un sostituto della Comunità, in quanto centro decisionale per le politiche economiche europee.

Per più di due anni questi dubbi sono stati espressi dalla domanda se e come la Comunità dovesse essere rappresentata ai Vertici. Soluzioni di tipo procedurale hanno cominciato ad essere escogitate nel 1977 ed hanno funzionato da allora senza ulteriori gravi problemi. In effetti la partecipazione della Comunità nella fase preparatoria dei Vertici si è dimostrata più facile del previsto, dando l'impressione che un certo numero di problemi era stato sopravvalutato. Il coinvolgimento della Comunità si è infatti sviluppato e continua ad evolvere seguendo le tracce tipiche della cooperazione nel settore della politica estera europea (la cosiddetta Cooperazione Politica Europea — Cpe), quale si è manifestata nel corso degli anni '70. Sia i Vertici dei Sette, sia la Comunità europea hanno, in definitiva, un ruolo da giocare nel complesso e spesso caotico campo delle politiche economiche internazionali, campo che ancora più di prima è condizionato dalla crescente interdipendenza delle economie occidentali e dalla continua, se non crescente, volontà dei governi nazionali di proporsi come unici fattori di stabilizzazione delle rispettive società del benessere. La crescita del numero degli attori indipendenti nel sistema internazionale, combinata con il venire meno di regole rigide e con la scomparsa di una incontrastata leadership mondiale hanno reso ancora più necessaria, di quanto non lo fosse negli anni '50 e '60, la ricerca di procedure per addivenire al consenso. Sia i Vertici che la Ce da questo punto di vista giocano la loro parte in un processo continuo e a più livelli, ciascuno con ruoli e caratteristiche diverse, ma entrambi necessarie per l'Europa occidentale. Così, dopo avere superato la reciproca diffidenza ed alcune «durezze» diplomatiche, le due

strutture hanno cominciato a divenire complementari. In questa situazione la nostra tesi di fondo è che finché non si arriverà ad un cambiamento profondo delle regole che governano conflitti e cooperazione all'interno delle riunioni al Vertice e finché la Comunità non riuscirà a compiere un salto qualitativo in avanti, le relazioni fra le due strutture non necessiteranno di ulteriori adattamenti e miglioramenti.

### **La Politica Estera Europea:**

#### **Nascita di un nuovo attore nel sistema internazionale?**

Il ruolo della Comunità e dei suoi stati membri nel Vertice dei Sette è conforme alla pratica che gli europei hanno sviluppato nel campo della politica estera comune. Di primo acchito il bilancio complessivo delle attività comuni o coordinate di politica estera della Comunità e dei suoi stati membri appare ambiguo. Se infatti è vero che gli europei sono riusciti ad espandere in modo notevole le loro azioni sia nel settore delle relazioni economiche esterne previste dal Trattato di Roma (1), sia le attività diplomatiche (2) proprie della Cooperazione Politica Europea è ancora altamente opinabile stabilire se questa evoluzione ci stia portando verso una «unità» o un «potere mondiale», benchè dalle caratteristiche «civili» (3), o verso un nuovo attore dalle azioni «coerenti e articolate» (4) molto più simile nella sostanza a quel tipo di riunioni intergovernative che hanno il loro modello nei Vertici.

Da un primo punto di vista, infatti, il ruolo internazionale della Comunità può essere considerato come il risultato di una certa logica automatica, una specie di «spill-over» dai trattati comunitari e dalle conseguenti attività comuni e coordinate verso nuove aree o nuovi organismi quali i Vertici (5).

Da un secondo punto di vista altri osservatori ritengono che le politiche estere nazionali degli stati membri non siano per nulla obsolete (6) e rimpiazzabili dall'attività comunitaria, ma che al contrario mantengano il loro carattere trainante. Viste da questa prospettiva le attività della Ce e della Cpe non sono altro che strumenti secondari delle politiche nazionali, che se ne servono a seconda dell'utilità dell'interesse nazionale. Di conseguenza la partecipazione della Comunità ai Vertici non è altro

che il risultato di un'analisi in termini di costi e benefici delle convenienze nazionali.

Da un terzo punto di vista la rete di azioni di politica internazionale della Comunità e dei Vertici appartiene ad un sistema di interdipendenze governato da certe regole (7). In altre parole l'interdipendenza dei problemi economici, diplomatici e di sicurezza, che tende a ridurre la capacità degli stati nazionali ad agire autonomamente negli affari sia interni che esteri, richiede una gestione sofisticata basata su certe norme, principi e procedure decisionali. La Ce e la Cpe, assieme ai Vertici, sono dei componenti in parte complementari in parte competitivi di questo sistema. Il ruolo e la partecipazione della Comunità non è quindi il semplice risultato di un confronto fra stati membri e strutture burocratiche degli stessi.

Questi punti di vista e queste divergenti interpretazioni sollevano i seguenti interrogativi:

1. Quali forze e quali argomentazioni sono state a favore o contro la partecipazione della Comunità ai Vertici? Quali delle sopra ricordate teorie è valida e può quindi influenzare l'attuale e il futuro ruolo della Comunità nei Vertici?

2. Il ruolo della Comunità all'interno dei Vertici è sempre lo stesso o varia a seconda della materia trattata?

3. Qual'è l'impatto di questa partecipazione sul sistema decisionale comunitario e quale è la sua rilevanza nel risolvere determinati problemi? È questo rapporto conflittuale o complementare? Hanno i paesi partecipanti tratto decisivi vantaggi rispetto a quelli esclusi?

4. Qual è, al contrario, l'effetto della partecipazione comunitaria ai Vertici? Siamo in presenza di due sistemi decisionali che si completano a vicenda?

5. In quale direzione, tenendo presenti i diversi scenari funzionali, evolverà la partecipazione comunitaria?

## **Il dibattito storico: le tre scuole di pensiero**

Le tensioni fra la sfera d'influenza del sistema decisionale di politica estera comune dell'Europa e quello preesistente e sempre più invadente dei governi nazionali, specialmente di quelli maggiori, cominciarono a manifestarsi nuovamente nel momento stesso in cui divenne chiaro che i Vertici dei Sette era-

no destinati a trasformarsi in un evento regolare. Al di là del problema immediato della partecipazione della Comunità ai Vertici, il dibattito fu trasformato da alcuni in un motivo centrale di riflessione sulla direzione che il sistema decisionale europeo in politica estera avrebbe dovuto e potuto prendere.

Proprio in base a questa querelle si può affermare che la questione della partecipazione o meno della Comunità al Vertice fu un problema squisitamente intra-comunitario; nessuno dei partners extra-europei, infatti, si opponeva al principio della partecipazione della Comunità in quanto tale all'interno dei Vertici.

Tale problema si pose concretamente alla vigilia della seconda riunione al vertice, a Portorico (27-28 giugno 1976).

Nel primo Vertice, infatti, quello di Rambouillet, la questione era stata appena sfiorata. Nel comunicato finale, al punto 15, i sei partecipanti (il Canada non era ancora stato invitato) si era fatto un riferimento generico all'intenzione «di intensificare la cooperazione sui temi trattati (nel corso del Vertice, ndr.) nell'ambito delle istituzioni esistenti e in tutti gli organismi internazionali rilevanti». A parte ogni ulteriore considerazione si reputava allora che il Vertice fosse destinato a rimanere un episodio isolato. Solo dopo che il presidente americano Ford convocò il secondo Vertice, gli europei cominciarono a considerare seriamente la doppia questione: a) come assicurare la partecipazione dei paesi esclusi; b) che tipo di rappresentanza attribuire alla Comunità.

Il dibattito che si aprì su queste questioni apparve subito assai controverso, riflettendo non solo l'esistenza di differenti dottrine sul sistema decisionale europeo in politica estera ma anche le incertezze sul ruolo che i Vertici occidentali avrebbero dovuto giocare. Esistevano ed esistono al riguardo tre scuole di pensiero:

1. L'ortodossia comunitaria richiedeva che solamente la Comunità (e non gli stati membri) potesse esprimersi ad una sola voce (8) sulle questioni economiche, ovverosia che il presidente della Commissione e quello del Consiglio europeo potessero rappresentare la Comunità sulla base di un mandato approvato, rispettivamente, dal Consiglio dei ministri e dal Consiglio europeo. Questa soluzione si poneva nella linea delle normali procedure di negoziato volte a stringere accordi con i paesi terzi (9).

Questa scuola di pensiero riteneva che una posizione europea coerente ed omogenea all'interno dei Vertici fosse il necessario risultato del già esistente «acquis communautaire» e delle «finalità politiche» insite nel concetto di «Unione europea» (Parigi 1972) e di «Identità europea» negli affari mondiali (Copenaghen 1973). In questi casi il centro del potere doveva trasferirsi dagli stati nazionali alla Comunità. Di conseguenza la partecipazione dei leader europei, a parte il presidente di turno del Consiglio europeo, doveva ritenersi superflua dal momento che i poteri nazionali venivano rimpiazzati dalle competenze comunitarie.

Alle spalle dei sostenitori di una Comunità più unita si trovavano anche alcuni dei paesi minori della Comunità che consideravano questa procedura come il solo mezzo atto a garantire la loro partecipazione al negoziato (10). Si temeva, infatti, che la loro esclusione dai Vertici avrebbe portato ad una loro progressiva «irresponsabilità» negli affari internazionali e ad un loro allontanamento dal campo occidentale. L'adozione di un'approccio integrato alla partecipazione al Vertice avrebbe risolto in un sol colpo le due questioni più cruciali: quella della partecipazione della Comunità in quanto tale e quello della rappresentanza degli interessi dei paesi minori, con il risultato finale di livellare le differenze fra paesi grandi e piccoli.

Questa scuola di pensiero non svolgeva solamente un ruolo di progresso in termini di politica d'integrazione, ma allo stesso tempo si qualificava come baluardo contro gli ormai reiterati tentativi degli stati maggiori di riunirsi in club sempre più ristretti, seguendo la filosofia dell'approccio delle «nazioni responsabili» agli affari internazionali (11). Le riunioni a cinque dei ministri delle finanze (Usa, Germania, Francia, Gran Bretagna, Giappone), il gruppo di Berlino delle quattro potenze, il precedente del Vertice di Guadaloupe delle quattro potenze, gli incontri bilaterali regolari fra i quattro maggiori paesi europei, il suggerimento di Giscard d'Estaing sulla creazione di un direttorio all'interno della Comunità ed infine gli incontri «segreti trilaterali» fra Francia, Gran Bretagna e Germania erano considerati come alcuni dei tentativi più eclatanti di tenere la Comunità e i paesi minori al margine del processo decisionale fra grandi.

Da un certo punto di vista questo tipo di rappresentanza comunitaria all'interno dei Vertici avrebbe fatalmente portato a

posizioni negoziali più rigide, dal momento che la delegazione comunitaria avrebbe dovuto strettamente attenersi al mandato ricevuto. Ed in effetti l'esperienza del passato nei fori internazionali aveva dimostrato come fossero lenti la Comunità ed i Dieci a pervenire ad una posizione comune, posizione che, una volta raggiunta, non avrebbe potuto essere facilmente modificata. C'è tuttavia da aggiungere che questo modo di ragionare dava per scontato che i Vertici dei Sette fossero in grado di raggiungere decisioni vincolanti per tutti, il che era lungi dall'essere vero.

2. A contrastare questa scuola di pensiero rimaneva il progetto originario del presidente francese. Il suo concetto di club ristretto, detto anche «Library Group» (12) tendeva infatti a evidenziare il carattere informale delle riunioni e ad evitare qualsiasi coinvolgimento della Comunità nell'eventuale processo decisionale. Lo scambio informale d'opinione fra i massimi responsabili di governo non doveva essere disturbato dalla presenza di altri rappresentanti non in grado di parlare per se stessi. Coloro che erano nella posizione di prendere decisioni avevano il compito di coordinarsi fra di loro; gli altri, il cui contributo non poteva altro che complicare le cose e che in ogni caso non potevano aiutare a risolvere i problemi, dovevano essere esclusi. Dietro questa posizione si nascondeva la tradizionale concezione francese, o meglio gollista, che gli affari internazionali potevano essere influenzati e quindi trattati solo da chi incarnava la sovranità nazionale. Di conseguenza la Commissione europea non possedeva la necessaria legittimazione per partecipare ai Vertici. Da parte di Giscard d'Estaing, tuttavia, erano meno le questioni dottrinarie e più quelle di efficacia del processo decisionale a giustificare una tale esclusione.

Vi è però da osservare che anche nel caso fosse stata scelta la formula del «Library Group» le conseguenze di eventuali decisioni sarebbero state avvertite sia dalla Comunità che dagli stati membri minori. Perfino in assenza di decisioni formali, le convergenze o divergenze di punti di vista di questo club ristretto avrebbero potuto avere effetti positivi o negativi sull'intero gruppo dei paesi dell'Ocse e sulle politiche comunitarie. Dal momento, poi, che il terreno principale d'interesse dei Vertici sarebbe stata l'economia, è evidente che la Comunità ne avrebbe, in un modo o nell'altro, direttamente risentito. La mancata partecipazione della Comunità, inoltre, avrebbe ridotto la rilevanza di una piattaforma comune occidentale nel risolvere i

maggiori problemi economici internazionali ed avrebbe, nello stesso tempo, dato l'avvio ad un processo dinamico di riduzione del ruolo interno e internazionale della Comunità. All'interno della Comunità, infine, l'equilibrio di potere si sarebbe ancora di più spostato dagli organismi comunitari a vantaggio dei paesi maggiori. Le due questioni chiave, quella della rappresentanza della Cee e quella del ruolo dei paesi minori, erano in definitiva di assoluta irrilevanza per questa scuola di pensiero.

3. Un'altra linea di pensiero raccomandava la scelta di una via mediana che avrebbe consentito la partecipazione dei presidenti del Consiglio europeo e della Commissione, senza legarla ad un mandato completo e vincolante, ma espressione di una volontà comune per le materie di competenza dei Dieci. Questa posizione non era altro che il risultato dell'esperienza maturata dagli europei nel campo della Cpe: anche lì la Commissione era stata accolta gradualmente come «ospite invitato» alle riunioni intergovernative della cooperazione politica; il presidente della Commissione, inoltre, prendeva parte alle riunioni ristrette del Consiglio europeo, persino in quelle di riflessione al più alto livello «accanto al caminetto» (13). Questa scuola di pensiero riflette la convinzione di uno sviluppo pragmatico delle istituzioni comunitarie, come avvenuto nel caso del processo decisionale in politica estera. Il raggio d'azione piuttosto limitato della Comunità, la crescente interdipendenza economica e la necessità di trovare delle soluzioni comuni ai problemi comuni hanno oggettivamente guidato verso un «pool» di sovranità nazionali e comunitarie (14), ad una loro combinazione non necessariamente sostitutiva dei poteri nazionali. La risposta di questa scuola al quesito fondamentale sopra ricordato è che la partecipazione di rappresentanti della Comunità è aggiuntiva o parallela alla presenza dei maggiori stati membri. In termini di peso equivalente il problema della presenza dei paesi minori non è soddisfacentemente risolto, dal momento che i presidenti del Consiglio europeo e della Commissione possono solamente rappresentare la Comunità e non esplicitamente la posizione dei paesi minori, laddove invece i paesi maggiori possono difendere i propri interessi e trovare i modi per sfuggire ai vincoli imposti da una posizione comunitaria. Un elemento di bilanciamento venne introdotto con la decisione di permettere la partecipazione del presidente del Consiglio europeo, chiunque ne fosse il rappresentante di turno ivi incluso quello di un paese minore. I sostenitori di

questa tesi si collocavano nella prospettiva dinamica di una «Communauté de vue» nel seno della quale gli europei avrebbero finito con il condividere gli stessi concetti fondamentali, senza mandati fissi e vincolanti o istituzioni unificate (15).

### **La soluzione del problema: una procedura di compromesso**

Tutti questi filoni di pensiero emersero con chiarezza nel periodo di discussione intorno alla partecipazione della Comunità ai Vertici. Delle istituzioni comunitarie il più attivo fu senza dubbio il Parlamento europeo. Nel corso della sessione del giugno 1976 vennero presentate due interrogazioni cruciali al presidente di turno del Consiglio dei ministri, che per un caso era impersonato da Gaston Thorn, rappresentante del paese più piccolo della Comunità. Una riguardava il ruolo dei paesi minori, l'altra quella della rappresentatività della Comunità. La risposta di Thorn, di tono piuttosto comunitario, fu che il problema reale non riguardava la presenza dei paesi minori al Vertice, quanto la rappresentatività della Comunità in quanto tale: aggiungere semplicemente alle riunioni al Vertice la presenza dei paesi minori non avrebbe fatto altro che riconoscere concretamente l'esistenza di due categorie di stati membri, quelli di prima classe e quelli di seconda. L'interrogante in questione, l'olandese Berkhouver, fu molto più enfatico, definendo la nascente distinzione fra paesi maggiori e minori una violazione alle regole del Trattato di Roma. Malgrado queste pressioni, c'è da ricordare che Thorn riconobbe, appena dieci giorni prima della riunione di Portorico, di non essere riuscito a porre formalmente la questione nell'agenda del Consiglio dei ministri della Ce.

Un secondo punto sollevato da Thorn fu che non era possibile pensare in termini di delega di poteri ai quattro maggiori partners, dal momento che essi non avevano nessun diritto di rappresentare gli altri e che, molto probabilmente, non lo volevano neppure fare. La via da seguire, quindi, era quella della presenza della Comunità «nelle aree di sua competenza e avendo riferimento alle procedure in vigore». I paesi minori avevano effettivamente dei problemi nel credere ai loro partners maggiori, come si poteva intuire dall'interrogazione di un altro olandese, Patijn, il quale domandava provocatoriamente se all'atto dell'invito al Vertice i quattro grandi avessero posto la precondizione della presenza della Comunità. Thorn fu ovviamente co-

stretto a rispondere negativamente. Questa esclusione era in effetti sentita come un elemento di ulteriore frustrazione e delusione da parte dei paesi minori, con conseguenze negative sul loro impegno non solo in area Cee, ma anche nell'ambito della Nato, come è stato evidente nella vicenda degli euromissili.

Prima del Vertice di Portorico, si apprese quindi che alcuni dei paesi esclusi avevano fatto sapere, attraverso canali diplomatici, di non essere disponibili a farsi semplicemente rappresentare dai presidenti del Consiglio e della Commissione, a meno che ciò non avvenisse sulla base di un mandato comunitario vincolante. Essi domandavano inoltre, che venisse fissata al più presto una procedura fissa per tutte le prossime riunioni (16). Queste domande non vennero accolte dai quattro grandi, ed in modo particolare dalla Francia, con il risultato che al Vertice di Portorico la Comunità non fu presente. Qualcuno dette la colpa all'atteggiamento troppo rigidamente formale dell'Olanda (17). Il Comunicato finale di Portorico si limitò quindi ad una menzione un po' più esplicita della Comunità: «Coloro fra noi che sono anche membri della Comunità Economica Europea intendono compiere i loro sforzi all'interno di questo contesto». Questa frase sarebbe poi stata ripetuta in tutti i successivi comunicati. Il problema della presenza comunitaria non fu completamente risolto neppure nella sua sede più appropriata, il Consiglio europeo, all'indomani del Vertice di Portorico: altri problemi, come la distribuzione dei posti nel futuro Parlamento europeo eletto, premevano sul tavolo dei capi di governo. Così nelle deliberazioni finali del Consiglio europeo non trovò spazio l'intensa disputa sopra la rappresentanza della Comunità ai Vertici. Ci si limitò solamente, come ebbe a dichiarare il presidente di turno del Consiglio europeo, l'olandese Den Uyl, a prendere atto, senza esplicita discussione, che una consultazione fra europei doveva avere luogo prima di ogni Vertice e che in futuro le procedure comunitarie avrebbero dovuto essere rispettate se le competenze della Comunità fossero entrate in gioco (18). Questa posizione venne illustrata anche dal presidente del Consiglio dei Ministri, il ministro degli esteri olandese Brinkhorst, davanti al Parlamento europeo. Allorché interrogato se la procedura indicata fosse stata accolta formalmente dal Consiglio europeo, egli rispose diplomaticamente che la formulazione presentata dal governo olandese non era stata messa in questione da nessuno dei partecipanti (19).

Al successivo Consiglio europeo di Londra, i capi di governo si accordarono sulla necessità di intensificare gli sforzi di coordinamento fra le economie occidentali per il tramite dei Vertici, che dovevano anche servire da forum privilegiato per un intenso dibattito con il nuovo presidente americano (20). Ancora una volta, tuttavia, non vennero fissate le procedure di consultazioni intracomunitarie, benchè ci si accordasse sullo svolgimento di un altro Consiglio europeo alla vigilia del prossimo Vertice.

Nel corso del dibattito parlamentare del 15-16 dicembre 1976 i presidenti della Commissione e del Consiglio dei ministri comunicarono che al prossimo Vertice dei Sette la Comunità sarebbe stata presente. Per evitare quindi un'ulteriore delusione il Parlamento europeo decise di presentare una risoluzione, che fu approvata all'unanimità e con l'appoggio pieno della Commissione alla vigilia del Consiglio europeo di Roma del marzo 1977. Nella risoluzione si insisteva sul fatto che la Comunità, attraverso il Consiglio e la Commissione, doveva essere rappresentata al Vertice di Londra per la semplice ragione che: a) materie di interesse comunitario sarebbero ivi state trattate e b) la Comunità era obbligata a parlare ad una sola voce sulla scena internazionale.

Malgrado ciò al Consiglio europeo di Roma, che si teneva poco prima del Vertice di Londra (maggio 1977) la tensione fra paesi maggiori e minori non accennò a diminuire. Mentre da una parte i paesi del Benelux, appoggiandosi alla risoluzione del Parlamento europeo, insistevano affinché fosse assicurata la presenza dei presidenti della Commissione e del Consiglio con il compito di parlare a nome della Comunità allorquando la materia lo richiedesse, dall'altra Giscard d'Estaing rimaneva ostile, tanto da scrivere una lettera al presidente della Commissione Jenkins nella quale sottolineava che il Vertice di Londra era una riunione riservata ai capi di stato e di governo e che essi non avrebbero preso decisioni nei campi di competenza comunitaria (21).

Il parlamento olandese, per tutta risposta, chiedeva alla propria delegazione di boicottare il Consiglio europeo di Roma se non si fosse accettata la partecipazione della Comunità al Vertice. Il ministro delle finanze olandese minacciava addirittura di arrivare a non meglio precisate ritorsioni finanziarie.

Alla fine al Consiglio europeo di Roma si trovò un accordo

di compromesso, che non doveva servire da precedente: secondo tale formula, i presidenti del Consiglio e della Commissione sarebbero stati invitati alle parti «tecniche» (formulazione di Giscard d'Estaing) della conferenza al Vertice, nel caso si fossero discusse questioni di rilevanza comunitaria: fra gli esempi menzionati, il commercio internazionale e il dialogo Nord-Sud.

Il che portò immediatamente alla nascita di un nuovo problema. Quali sono in definitiva le competenze della Comunità? Il presidente della Commissione, ad esempio, non partecipò alla riunione del primo giorno, il 7 maggio, allorquando si trattò dei problemi monetari ed economici internazionali. Al contrario egli fu presente alle discussioni del giorno successivo sui deficit delle bilancie dei pagamenti, sui negoziati commerciali internazionali e i problemi energetici.

Era abbastanza chiaro che la suddivisione dei temi rispondeva più al desiderio di non dispiacere ai desideri di Giscard d'Estaing, contrario alla partecipazione della Commissione, che ad un criterio di competenza.

La concessione più generosa fu infine quella di permettere al presidente della Commissione di cenare assieme ai Sette alla vigilia del summit. Come segno di protesta Giscard non partecipò alla cena della vigilia.

È solo nell'autunno del 1977 che i ministri degli esteri riuscirono a dare vita ad una procedura soddisfacente. Essa garantiva la partecipazione del presidente del Consiglio Europeo e di quello della Commissione, tranne che per le deliberazioni di carattere strettamente politico. La soluzione venne con una certa facilità dal momento che le forze contrarie si convinsero che questo tipo di modus vivendi avrebbe finito con il favorire i loro stessi interessi, senza sottrarre sostanzialmente flessibilità al sistema. D'altronde l'esperienza nei precedenti Vertici e nelle organizzazioni e fori internazionali aveva fatto vedere che questo approccio parallelo funzionava piuttosto bene. Tuttavia questa soluzione lascia ancora aperta la questione della forma definitiva da dare alla partecipazione delle istituzioni comunitarie.

### **La partecipazione della Comunità: l'approccio parallelo in pratica**

Con la procedura concordata all'interno della Comunità, la Commissione fu pienamente accettata e divenne un partecipante

regolare dei Vertici. Il presidente della Commissione, il suo sherpa (che fino ad oggi è stato il suo capo gabinetto), uno dei vicepresidenti a turno e alcuni alti funzionari sono stati presenti, al loro rispettivo livello, a tutti gli incontri. Naturalmente qualche episodio marginale di boicottaggio, per quanto riguarda il ruolo del presidente della Commissione, si è ancora verificato, come non concedendogli il microfono, escludendolo dalle foto «di famiglia» o non permettendogli di prendere la parola. Ma almeno si può dire che i governi tedesco e italiano fecero ogni sforzo, nei rispettivi Vertici di Bonn e di Venezia, per fare accettare pienamente il presidente della Commissione. Nel lungo processo di costante coinvolgimento, la stessa Commissione sembra essersi gradualmente emancipata, creandosi uno spazio autonomo di iniziativa: è successo che, grazie all'informalità delle deliberazioni, essa abbia sviluppato proprie concezioni personali, che non necessariamente riflettono la posizione della Comunità in quanto tale. La Commissione ha giocato un ruolo particolarmente attivo specialmente nelle aree relative al commercio internazionale, ai rapporti Nord-Sud e alle politiche macroeconomiche. Sembra esservi una tendenza nella Commissione ad allargare costantemente la propria area di coinvolgimento.

Per quanto riguarda la presidenza di turno del Consiglio europeo, essa non sollevò alcun problema particolare fino al Vertice di Versailles del giugno 1982 (vedi tabella 2); fino a quella data,

Tabella 2. - *Le Presidenze del Consiglio europeo al Vertice.*

Città del Paese ospitante	Data del Vertice	Presidenza del Consiglio Cc
Rambouillet	Novembre 1975	Italia
Portorico	Giugno 1976	Lussemburgo
Londra	Maggio 1977	Gran Bretagna
Bonn	Luglio 1978	Germania
Tokyo	Giugno 1979	Francia
Venezia	Giugno 1980	Italia
Ottawa	Luglio 1981	Gran Bretagna
Versailles	Giugno 1982	Belgio
Williamsburg	Maggio 1983	Germania
Londra	Giugno 1984	Francia
Bonn	Maggio 1985	Italia

infatti, la presidenza del Consiglio aveva sempre coinciso con la presenza di un paese maggiore. Il sospetto che i Vertici fossero programmati in modo tale da farli combinare con la presidenza semestrale della Ce ad uno dei Quattro sembra avere qualche fondamento, anche se è stato ufficialmente sempre negato. Nel 1982 la situazione forzatamente cambiò, dal momento che due paesi minori si succedevano alla presidenza nel corso dell'anno. La Francia che doveva ospitare in quell'occasione il Vertice avanzò qualche obiezione, di tipo logistico, all'aggiunta di un altro partecipante; tuttavia le regole fissate qualche anno prima erano ormai chiare e quindi il Belgio, che deteneva la presidenza semestrale, fu accolto temporaneamente nel club dei Sette sia nella fase di preparazione che nel corso della discussione del Vertice.

Dopo l'esperienza con il Belgio (la precedente occasione del 1976 con il Lussemburgo non fa testo dal momento che ancora il problema non si poneva), anche questo problema politico-procedurale ha finito con il semplificarsi e difatti la Danimarca che gestiva il secondo semestre del 1982 (quindi in un periodo in cui i Vertici non si riuniscono) ha preso parte alle riunioni preparatorie per il Vertice dell'anno seguente. Ciò è anche dovuto al successo della formula cosiddetta della «troika», avviata con l'approvazione del Rapporto di Londra del 1981 sul miglioramento delle procedure della Cpe: in base a tale formula la presidenza precedente e quella successiva sono strettamente collegate a quella di turno, allungando di fatto il raggio di azione di quest'ultima a temi di pertinenza del semestre seguente.

A parte ciò, il presidente del Consiglio europeo agisce normalmente in nome degli europei, sia nel corso del Vertice che nel periodo preparatorio (ad es. nei contatti con l'amministrazione Usa): tuttavia proprio in ragione della sua doppia natura di rappresentante del proprio governo e, solo in subordine, della Comunità i suoi interventi non si limitano al solo punto di vista europeo. Naturalmente alcuni presidenti del Consiglio europeo hanno preso più seriamente di altri il loro ruolo di rappresentanti dell'interesse comunitario.

Parallelamente alla questione della partecipazione di due rappresentanti della Comunità all'interno dei Vertici è stato risolto soddisfacentemente anche il problema della consultazione dei paesi membri non-partecipanti all'interno del sistema decisionale comunitario. La Commissione riferisce regolarmente a tutti gli organismi della Ce (ed in particolare al Coreper e al

Consiglio dei Ministri) sulla preparazione e sui risultati dei Vertici. Interrogazioni e suggerimenti possono perciò essere avanzati da tutti gli stati membri della Comunità e lo stesso Consiglio europeo dedica parte del suo tempo a discutere della preparazione del Vertice, anche se dal 1980 lo spazio a disposizione si è drasticamente ridotto a causa dell'emergere di problemi comunitari quali la riforma della politica agricola, il bilancio e l'allargamento a Spagna e Portogallo.

In realtà nelle istituzioni comunitarie l'intensità delle discussioni sui Vertici occidentali non sembra così elevata. Solo dopo il Vertice di Tokyo si assistette ad una violenta protesta da parte dei paesi non partecipanti per il fatto che le decisioni del precedente Consiglio europeo di Strasburgo su determinate misure in materie di politica energetica non erano state rispettate. Ma a parte ciò i paesi esclusi non sembravano volere davvero forzare la preparazione dell'agenda dei Vertici. Ciò non è tanto dovuto a scarso interesse quanto al fatto che la maggiore parte dei temi sull'agenda dei Vertici sono già da tempo in discussione all'interno delle istituzioni comunitarie e su di essi, ovviamente, tutti gli stati membri hanno presentato le loro rispettive posizioni ed hanno contribuito al formarsi di un'opinione comunitaria. Di conseguenza la posizione comunitaria alla vigilia del Vertice non deve essere specificatamente preparata, ma essa discende quasi automaticamente dal costante scambio di punti di vista all'interno della Comunità. La Comunità non dispone quindi di un chiaro mandato nel senso legale del termine, ma piuttosto presenta i punti di vista convergenti, quando lo sono, degli stati membri.

I problemi procedurali sulla partecipazione della Comunità non costituiscono oggi più un punto di conflitto fra i Dieci; molto più rilevante è comprendere se ci si stia muovendo verso una «communauté de vue» sui maggiori temi economici e politici internazionali fra i partecipanti comunitari al Vertice.

### **La Comunità al Vertice e la difesa dell'interesse comune.**

Sulla questione degli interessi comunitari all'interno dei Vertici, si può dire che i temi di stretta competenza comunitaria sono il mantenimento del libero mercato, il rispetto delle regole

antiprotezionistiche e la partecipazione ai negoziati commerciali multilaterali; la Comunità ha poteri esclusivi in questi campi e normalmente è la Commissione che negozia in nome della Comunità. È perciò naturale che la Commissione ne sia fortemente coinvolta. La Commissione ha di fatto predisposto documenti preparatori in questa area (cosa che i singoli stati membri non hanno fatto) ed ha giocato un ruolo preminente nelle discussioni fra gli sherpa sui negoziati commerciali multilaterali. Tuttavia anche in questi settori la posizione comunitaria non è stata sempre così ferma ed omogenea e sono talvolta emerse differenze fra Bonn e Parigi all'interno dei Vertici. Dove invece gli europei hanno preso una posizione molto decisa ed unitaria è stato sulla richiesta al Giappone di aprire il mercato. I membri della Comunità sono anche stati riluttanti ad usare il commercio fra Est e Ovest come uno strumento politico. Essi hanno reagito assieme contro le pressioni americane, soprattutto nel caso dei crediti agevolati all'Urss e sulla costruzione del gasdotto siberiano. Lo stesso è accaduto alla vigilia del Vertice di Williamsburg allorché gli europei rifiutarono di includere nell'agenda del Vertice le questioni commerciali, obiettando che esse erano già abbondantemente trattate nell'ambito del Gatt.

Sulla politica energetica la Comunità non ha competenze esclusive e i tentativi di sviluppare una politica energetica comune non hanno dato buoni risultati. Altri organismi, come l'Agenzia Internazionale per l'Energia (AIE), sono meglio attrezzati per sviluppare iniziative concrete e regole comuni. Nel processo decisionale del Vertice la Comunità ha quindi cercato di trovare un proprio spazio, ma l'AIE ha certamente giocato un ruolo maggiore. Il compito della Comunità sulle questioni energetiche è stato quindi quello di sviluppare una qualche forma di consenso intraeuropeo in vista del Vertice. Il Vertice di Tokyo ha tuttavia indicato i limiti di questo approccio volto a costruire puramente delle coalizioni europee. Benché ci fossero degli evidenti interessi europei da difendere, specialmente nei confronti delle politiche Usa (risparmi attraverso la liberalizzazione del mercato), la coalizione europea non si dimostrò sufficientemente stabile; alcuni paesi usarono i punti di vista dei partecipanti non comunitari per rafforzare la loro posizione nazionale nei confronti dei loro partners europei.

Nelle deliberazioni sulle politiche macroeconomiche e su quelle monetarie la Comunità ha poteri di consultazione e di

coordinamento piuttosto limitati. È vero che il Sistema Monetario Europeo (Sme) ha obbligato gli stati membri (eccetto la Gran Bretagna e la Grecia che non lo hanno pienamente adottato) a concordare le fluttuazioni dei cambi e quindi ad intensificare le consultazioni sulle politiche macroeconomiche, ma tuttavia le maggiori decisioni sono ancora prese nelle capitali nazionali. Quando si tratta di questioni monetarie gli stati membri della Comunità hanno trovato al Vertice dei motivi di convergenza; i governi della Cee hanno ad esempio esercitato più volte pressioni sull'amministrazione americana di rinunciare alla politica di benign neglect nei confronti delle fluttuazioni del dollaro sia verso il basso (ai tempi di Carter) sia verso l'alto (con Reagan). Benchè la posizione degli europei sulla riforma del sistema monetario internazionale sia stata molto ambigua, le loro richieste agli Stati Uniti di assumersi le proprie responsabilità per arrivare ad una maggiore stabilità nei rapporti monetari sono state solitamente unitarie.

Sul problema della gestione delle economie e sulle conseguenti azioni di governo, le coalizioni all'interno del campo comunitario sono spesso cambiate. Nel dibattito sulle priorità da attribuire alla lotta all'inflazione piuttosto che alla disoccupazione, nella seconda metà degli anni '70 si arrivò ad un consenso generalizzato sul fatto che la compressione dell'inflazione fosse il migliore mezzo per fare diminuire anche la disoccupazione (Londra 1977). A Versailles, nel 1982, Mitterrand avanzò diverse priorità, anche se esse non poterono contrastare del tutto la generale tendenza ad appoggiare la «Reaganomics».

A parte il consenso generalizzato su alcuni grossi temi macroeconomici, al Vertice di Londra prese l'avvio un ampio dibattito sulla teoria della locomotiva, che portò alla fine alla decisione detta del «convoglio» nella riunione di Bonn del 1978. La pressione esercitata già nel corso del Vertice del 1977 su Germania e Giappone perchè stimolassero le loro economie fu applicata anche al contesto comunitario, specialmente nel Consiglio europeo di Brema della primavera 1978. Bonn non riuscì in quell'occasione a convincere i propri partners europei a formare un fronte comune contro le pressioni degli Usa, tuttavia trovò il loro sostegno sulla proposta di Schmidt di creare un sistema monetario europeo grazie alla dimostrata volontà tedesca di volere il rilancio economico.

Nel campo delle politiche macroeconomiche gli stati mem-

bri della Comunità sono stati uniti anche nelle pressioni da esercitare sull'amministrazione Reagan per introdurre misure volte a ridurre gli alti interessi Usa.

Nell'area dei problemi Nord-Sud, la posizione della Comunità, almeno per quanto riguarda le questioni procedurali, è stata piuttosto unitaria. Contro l'atteggiamento degli Stati Uniti, gli stati membri si dichiararono in favore di un atteggiamento aperto e per lo svolgimento della Conferenza di Cancun. Sui temi di sostanza, tuttavia, la loro posizione non è sempre stata molto omogenea.

Sui temi diplomatico-politici la Comunità in quanto tale non poteva essere direttamente impegnata: tuttavia la maggior parte delle problematiche discusse dal Vertice erano già nell'agenda della Cooperazione politica europea, attraverso la quale i Dieci cercano di coordinare la loro politica estera. Malgrado ciò all'interno dei Vertici le dichiarazioni della Cpe non hanno giocato un ruolo importante. Il presidente di turno del Consiglio europeo, che era l'unico abilitato a presentare il punto di vista dei Dieci, è stato normalmente riluttante a fare ciò e ha di solito preferito sostenere la posizione del governo da lui rappresentato. Nel campo della politica estera il Vertice ha prodotto alcune dichiarazioni comuni, come quelle sui rifugiati, sulla pirateria aerea, la presa degli ostaggi in Iran, il terrorismo. Punti più controversi, in cui sono emerse delle divergenze fra Europa e Usa, sono stati i rapporti Est-Ovest, specialmente sull'interpretazione da dare alla politica di distensione all'indomani dell'invasione sovietica in Afghanistan e dei turbamenti politici in Polonia; un simile tipo di difficoltà emerse a Williamsburg allorché si affrontò per la prima volta il tema della sicurezza e della dislocazione degli euromissili in Europa. Differenze sono emerse anche sulle questioni mediorientali.

Malgrado la presentazione delle politiche comunitarie, affidata ai presidenti del Consiglio europeo e della Commissione, sia stata quasi sempre condizionata dagli interessi nazionali, per il fatto che non esiste lo strumento del mandato, tuttavia è spesso emersa una certa comunanza di idee fra i partners comunitari; queste linee di azioni comuni rappresentano il risultato della percezione di alcuni fondamentali interessi europei e di un lungo e complesso processo di deliberazione all'interno della Comunità. In aggiunta a ciò, certe posizioni estreme del governo Usa hanno esercitato sugli europei un effetto positivo, por-

tandoli ad unirsi più di quanto ci si aspettasse dall'analisi delle discussioni fatte in sede comunitaria. D'altra parte questa unità non è stata solo raggiunta con la stessa intensità nei vari campi. Non solo sulle questioni procedurali, ma anche sulle questioni di sostanza le tendenze centrifughe sono state molto forti.

La costituzione formale di una posizione comunitaria ha sempre trovato l'ostacolo insormontabile dell'opposizione di qualche stato membro partecipante, timoroso di perdere gradi di libertà e flessibilità. Posizioni comunitarie presentate al Vertice come non negoziabili, questa l'obiezione, avrebbero finito per bloccare l'intero processo. La decisione del Consiglio europeo di Strasburgo in materia energetica, il solo esempio di questo genere, fu immediatamente accantonata nel corso del successivo Vertice dei Sette.

Esaminando poi la sostanza delle politiche comunitarie discusse nel corso dei Vertici, la Comunità in quanto tale e i paesi non partecipanti hanno avuto poche occasioni per lamentarsi; in effetti i paesi partecipanti hanno in molti casi correttamente riflesso le percezioni comunitarie o hanno perfino accettato le politiche comunitarie come elemento di partenza per la loro posizione al Vertice. In caso di divergenza fra gli stessi paesi partecipanti, solitamente le posizioni di quelli esclusi coincidevano con l'uno o l'altro degli schieramenti in campo. A parte l'esempio sopra ricordato delle decisioni di politica energetica al Vertice di Tokyo, gli stati non partecipanti non hanno mai avanzato obiezioni di rilievo sulle questioni di sostanza.

Nel futuro divisioni più nette fra paesi partecipanti e non potrebbero nascere in quelle aree di «high politics» dove la Comunità in quanto tale non ha competenze, ma che stanno diventando sempre più importanti anche per i Vertici. Tipico è l'esempio dei problemi di sicurezza, settore nel quale gli stati più grandi potrebbero trovarsi obbligati a prendere una posizione piuttosto attiva, non seguiti su questo terreno dagli stati minori. Se i Vertici finiranno con l'occuparsi sempre più dei problemi di sicurezza, diventerà reale il pericolo di una maggiore differenziazione di status e di peso fra gli stati membri della Ce; ciò è dovuto in parte ad una deficienza di fondo nel meccanismo della Cpe che si sostanzia nel perdurante rifiuto di alcuni stati membri ad occuparsi di problemi di sicurezza, come ha bene dimostrato l'intera vicenda del piano Genscher-Colombo. Questa deficienza non farà altro che rinforzare la

tendenza verso il cosiddetto approccio delle «nazioni principali».

### **L'impatto dei Vertici Occidentali sulla Comunità**

L'esame degli effetti dei Vertici sulla Comunità dipende dal metro di giudizio usato e dai criteri indicati nelle tre scuole di pensiero ricordate all'inizio.

I federalisti, che valutano i passi verso una federazione europea sulla base di istituzioni più forti e di un minore ruolo degli stati nazionali, giudicano che il processo decisionale dei Vertici ha rinforzato oggettivamente il ruolo degli stati, ed in particolare di quelli maggiori. La possibile conseguenza della partecipazione ai Vertici dei sette è quella della trasformazione dell'Europa in un «concerto di potenze» invece che in un insieme unitario. La partecipazione della Commissione, dal loro punto di vista, può essere considerata come un puro e semplice alibi. I Vertici dei Sette in questa forma non possono che essere giudicati negativamente per il futuro della Comunità.

Il giudizio dei sostenitori della sovranità nazionale è che la partecipazione europea ai Vertici sia del tutto adeguata; la Comunità svolge infatti il ruolo che da sempre le è stato attribuito, quello di utile coalizione sotto il controllo degli stati membri. La partecipazione della Commissione è sotto questo profilo una deviazione dal cammino di un rigido intergovernamentalismo, ma essa tuttavia non cambia la tendenza di fondo verso una crescente deistituzionalizzazione del sistema istituzionale internazionale e comunitario.

Con il crollo di alcuni elementi fondamentali su cui si reggeva il «regime» dei rapporti internazionali del dopoguerra, che permettevano la regolamentazione del commercio, dell'energia, delle politiche monetarie e di quelle economiche, nonchè lo stesso sistema bipolare, cominciò a crescere il bisogno di un più regolare e importante intervento dei governi nella gestione degli affari internazionali.

Al posto di questo indebolito sistema internazionale non si è sostituita una nuova leadership o delle differenti regole di comportamento; al contrario sono aumentati gli attori e allo stesso tempo l'interdipendenza fra i paesi occidentali. La sopravvivenza dei governi nazionali è spesso condizionata dalle

decisioni prese da altri attori al di fuori della loro diretta influenza. Tutti questi elementi hanno premuto per una politica di formazione di un consenso permanente. I Vertici occidentali sono forse l'esempio migliore del modificato metodo di gestione degli affari internazionali. Se questa è la situazione, agli stati membri della Comunità non è rimasto altro che aumentare il coordinamento delle loro attività comuni se volevano dare al loro gruppo un ruolo preminente nell'affrontare i nuovi ed acuti problemi che li aspettavano. Con i Vertici comunitari dell'Aia nel 1969, di Parigi nel 1972, di Copenhagen nel 1973 e di Parigi nel 1974, come pure con la creazione del Consiglio europeo, i governi degli stati membri hanno certamente affidato alla Comunità un ruolo importante, anche se non esclusivo, nel gestire gli interessi comuni. Ma dal momento che molti problemi, come la sicurezza degli approvvigionamenti petroliferi, non potevano essere affrontati nel solo ambito comunitario, si rendeva necessaria la creazione di nuovi fori internazionali o l'uso più estensivo di quelli esistenti. Vista dalle capitali nazionali, quindi, la gestione delle questioni internazionali aveva valenze e prospettive diversificate; l'utilità dell'intervento delle Comunità nel risolvere i problemi aperti è quindi giudicata di volta in volta. In questa prospettiva i Vertici occidentali hanno avuto effetti di vario tipo.

1. La scadenza annuale dei Vertici occidentali ha obbligato i paesi comunitari ad elaborare alcune linee comuni per le politiche economiche internazionali; benché le discussioni sulle questioni economiche nel contesto della Comunità non siano certo indotte dalla esistenza dei Vertici, non vi è dubbio che la loro nascita ha aggiunto un motivo supplementare di dibattito soprattutto all'interno del Consiglio europeo. Il raggio di azione e la prospettiva delle opinioni comunitarie è quindi aumentato. Da un certo punto di vista si potrebbe dire che la creazione dei Vertici non ha ridotto l'importanza della Comunità come arena di discussione nè ha rimpiazzato il suo sistema decisionale. Fino ad oggi i Vertici non hanno preso decisioni che abbiano dimostrato l'inutilità e l'irrelevanza del contesto comunitario.

2. Le deliberazioni ad alto livello dei Vertici sulle politiche economiche internazionali hanno paradossalmente rinforzato il ruolo de facto della Commissione coinvolgendola attivamente sia nella fase preparatoria comunitaria, sia nelle stesse discussioni e negoziazioni all'interno del Vertice. Il presidente della

Commissione ha ora accesso ad una rete ad alto livello di relazioni dalle quali era originariamente escluso. Il suo ruolo nel Vertice, come pure quello svolto nel Consiglio europeo, non è il risultato di una concezione federalista dello sviluppo dei compiti della Commissione nella Comunità; al contrario la tendenza evidenziatasi nel corso degli anni '70 è che tale sviluppo rappresentava un'illusione; tuttavia tale «diminutio» è stata parzialmente bilanciata dalla cooptazione del presidente della Commissione nel club dei capi di stato e di governo e dal conseguente aumento di fatto della sua influenza politico-diplomatica.

3. Dopo i contrasti del primo momento, anche le relazioni fra membri partecipanti e non hanno finito per sistemarsi in un *modus vivendi* accettabile per tutti. Apparentemente i paesi minori si sono sentiti sufficientemente coinvolti nella preparazione del Vertice e nella elaborazione delle eventuali decisioni ivi raggiunte. Questo atteggiamento è parzialmente spiegato dalla mancanza di obbligatorietà delle deliberazioni dei Vertici.

Sia i Vertici che la Comunità sono in definitiva elementi vitali nella gestione dei rapporti economici e politici internazionali e fino ad oggi le relazioni fra i due contesti sono state più complementari che competitive.

### **Il ruolo futuro della Comunità nei Vertici occidentali: scenari e opzioni**

Speculare sul futuro è sicuramente un esercizio stimolante e necessario anche se pericoloso e limitato: sappiamo infatti di doverci confrontare con troppe variabili sconosciute per essere in grado di presentare una inequivocabile prognosi dei futuri eventi. Allo stesso tempo è bene accettare questa sfida, dal momento che appare chiaro, alla luce dell'esperienza passata, che la scelta di un metodo o dell'altro di gestione delle politiche estere comunitarie e dei Vertici occidentali può condurci in direzioni opposte. Più concretamente, se il ruolo dei Vertici occidentali rimarrà relegato all'attuale contesto non sarà necessario pensare a cambiamenti di rilievo; se invece la natura dei Vertici si modificherà a causa del variare delle necessità politiche ed economiche del sistema internazionale, allora anche il coinvolgimento della Comunità dovrà subire un ripensamento. Speculare sul futuro significa sia indicare che cosa potrebbe accadere sia

esprimere alcune preferenze su cosa dovrebbe cambiare: la combinazione di queste due prospettive può permetterci di sviluppare alcune opzioni realistiche.

### *Scenario A: Evoluzione dell'attuale modello*

In questo scenario l'attuale scambio di informazioni e di consultazioni nonché la capacità decisionale e di coordinamento sono destinate a crescere d'intensità e di efficacia. Questa tendenza implica che i Vertici occidentali e la Comunità (in particolare la Cpe) devono essere rafforzati per essere maggiormente operativi, senza tuttavia sconvolgere lo status quo, e specialmente il controllo degli stati sull'interno processo. Se il Vertice è destinato a divenire un organismo decisionale più importante, la Comunità e i Vertici possono essere in grado di evitare situazioni conflittuali, fintantoché la posizione comunitaria non è fissata in un mandato rigido. Naturalmente più importante diventa il Vertice come organismo di decisione, maggiormente la Comunità dovrà intensificare i suoi sforzi volti a raggiungere un consenso interno, dal momento che essa rimane un foro decisivo nel permettere il coordinamento delle politiche nazionali.

Se al contrario si ricorresse al mandato, si ridurrebbe la flessibilità degli stati membri partecipanti e cambierebbe lo stesso carattere del Vertice, da club ad alto livello ad istanza di negoziato in senso stretto. In questo caso l'infrastruttura politica ed organizzativa del Vertice dovrebbe essere rinforzata per preparare le decisioni già nei loro dettagli e lasciare ai capi di governo il solo compito di dirimere le questioni ancora in sospeso. In questo processo la Comunità si trasformerebbe ancora di più in una unità negoziale nel processo decisionale occidentale.

Se poi i Vertici dovessero intensificare le loro decisioni nel campo più propriamente politico e della sicurezza, i membri della Comunità dovrebbero adattare il loro meccanismo di cooperazione politica per potere adempiere a queste funzioni.

In questo scenario, l'intero processo decisionale occidentale diventerebbe più pesante e complesso, ciò che sicuramente andrebbe contro i desideri più volte espressi dai capi di stato e di governo. Ma come dimostrano gli sviluppi interni al Consiglio europeo (anche se in un altro contesto), gli stessi capi di governo potrebbero vedersi costretti a prendere vere e proprie decisioni e non limitarsi puramente a dichiarazioni generiche. Se,

malgrado le condizioni oggettive, essi si rifiutassero di seguire questa strada, il sistema dei Vertici potrebbe crollare (vista la loro inutilità) e la gestione delle relazioni economiche internazionali trovare un diverso «regime» decisionale.

*Scenario B: Creazione di un nuovo sistema di regole vincolanti e fisse*

In questo scenario il Vertice abdica al suo ruolo dopo avere dato vita ad un sistema internazionale per le questioni economiche gestito da regole fisse ed automatiche, una sorta di nuova Bretton Woods: in questa situazione le riunioni al Vertice diventerebbero superflue. Di conseguenza anche la Comunità vedrebbe ridotto il proprio ruolo e impegno negoziale.

In questo scenario potrebbe invece crescere il desiderio di rafforzare le consultazioni politiche, magari per meglio definire le relazioni occidentali con il blocco dell'Est. In questo caso i Dieci dovrebbero rinforzare il loro meccanismo di cooperazione politica.

Questo scenario appare alquanto irrealistico dal momento che non sembrano oggi sussistere le condizioni per dare vita ad un sistema economico internazionale governato da regole fisse.

*Scenario C: Un nuovo sistema di relazioni atlantiche*

In questo scenario i Vertici diventano un elemento vitale e centrale nella gestione delle interdipendenze e delle sfide esterne per l'intero mondo occidentale. Le ambiguità di usare fori diversi e strategie differenziate sono soppiantate da una forte guida centralizzata diretta a dare un comune approccio ai problemi economici e politici dei paesi dell'Ocse. I Vertici non sarebbero usati solo per consultazioni e azioni limitate ma per prendere decisioni sull'intera gamma di problemi che toccano il mondo occidentale.

In questa situazione la Comunità potrebbe evolvere in due direzioni diverse. La prima è l'opzione cosiddetta trilaterale nella quale la Comunità diventerebbe un partner unitario del Giappone e degli Stati Uniti; in questo caso essa dovrebbe rinforzare le sue procedure decisionali interne e la sua coerenza esterna. Nella seconda opzione la Comunità perderebbe di importanza dal momento che i paesi membri finirebbero per considerare il Vertice come il vero ed unico organismo decisionale internazio-

nale e non desidererebbero di conseguenza essere vincolati nella loro libertà di negoziazione dalle obbligazioni emergenti dal contesto comunitario. In questa evenienza i Vertici occidentali finirebbero per rappresentare la causa prima dell'erosione del potere della Comunità.

#### *Scenario D: Un Vertice di attori competitivi*

Questo scenario immagina una situazione in cui i paesi occidentali si dividono crescentemente in due o più gruppi (ad esempio, la Comunità contro gli Usa). Le divisioni potrebbero manifestarsi in differenti settori o politiche, in una costellazione flessibile di interessi contrastanti, che tuttavia con il passare del tempo finirebbero per consolidarsi in schieramenti definiti di stati o gruppi di stati. I Vertici si trasformerebbero gradualmente in un'arena di confronto permanente con bassa propensione a risolvere i problemi comuni. In questo scenario una Comunità che tende a favorire la distensione, il protezionismo controllato e l'approccio socialdemocratico nel risolvere i problemi economici e sociali potrebbe costituire una delle unità di coalizione più forte nel contrastare gli Usa o il Giappone. Il rischio reale è tuttavia quello che la stessa Comunità potrebbe dividersi al proprio interno e presentarsi quindi indebolita al confronto con gli altri partner occidentali.

#### *Scenario E: Una Comunità rafforzata*

In questa ipotesi il Vertice dovrebbe convivere con una posizione europea maggiormente unificata, raggiunta o attraverso un rafforzamento della «Communauté de vue» che di fatto lascia agli stati membri il ruolo di attori principali o con il raggiungimento di una maggiore unità istituzionale che di fatto prefigurerebbe una nascente federazione. Nel seno dei Vertici ciò potrebbe portare ad una semplificazione delle procedure decisionali e di coordinamento dal momento che il numero dei partecipanti sarebbe di fatto ridotto o al contrario a più accentuati conflitti dal momento che la posizione europea si presenterebbe più dottrinarica e meno flessibile a causa delle procedure decisionali interne più lente e complesse.

In questo scenario l'impatto sulla Comunità dei processi decisionali interni ai Vertici sarebbe nullo, mentre al contrario

ogni sviluppo istituzionale comunitario avrebbe profondi effetti sulla natura e il ruolo dei Vertici.

Se quelli sopra delineati sono alcuni dei possibili scenari di evoluzione dei Vertici e della Comunità, c'è da dire che l'esperienza di questi primi dieci anni di attività dei Vertici e, dall'altra parte, del Consiglio europeo, ci portano a ritenere che sia stato raggiunto un certo status quo dove finiscono per convivere sia la Comunità che i singoli stati membri desiderosi di mantenere un certo controllo nella gestione degli affari internazionali. Se non si manifesteranno mutamenti maggiori nelle relazioni fra potenze occidentali, dalla definitiva rottura degli accordi commerciali alla prevalenza degli aspetti di sicurezza su ogni altra cosa, è abbastanza difficile che l'attuale assetto delle relazioni interoccidentali si scosti molto dagli attuali modelli: il che tuttavia implica il persistere di un basso profilo nel ruolo della Comunità e la obiettiva difficoltà a portare avanti al suo interno quei processi di rafforzamento istituzionale che sono nei desideri dei sostenitori di un'Europa più autorevole e credibile.

(1) La letteratura su questo argomento è cresciuta notevolmente; vedi ad esempio: Edmund Wellenstein, *25 Years of External Relations of the Community*, Community Press Office, Luxemburg, 1982; Werner J. Feld (ed.), *Western Europe Global Reach: Regional Cooperation and Worldwide Aspiration*, Pergamon Press, New York, 1982; e una delle più recenti analisi: Reinhardt Rummel, *Zusammengesetzte Aussenpolitik: West-Europa als internationaler Aktur*, N.P. Engel Verlag, Kehl Am Rhein, 1982.

(2) Vedi in modo particolare: Gianni Bonvicini (a cura), *La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?*. Il Mulino, Bologna, 1980.

(3) Werner Feld, «Introduction», in Feld (ed.), *Western Europe Global Reach*, op. cit., pag. 10.

(4) Vedi Michael S. Dolan e James A. Caporaso, *The External Relations of the European Community*, in «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», November 1978, pag. 136; per un'analisi critica vedi Paul Taylor. *Limits to European Integration*, Croom and Helm, Beckenham, 1983, pagg. 118-163.

(5) Per la teoria dello spill-over vedi Philippe C. Schmitter, *Three Neofunctionalist Hypothesis about International Integration*, in «International Organisation», vol 23, No 1 (Winter 1969), pagg. 161-166; Walter Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, 5a edizione, Econ, Dusseldorf, 1979, pag. 22; per una critica di questa teoria: Wolfgang Wessels, *The European Political Cooperation: Model and Nuisance for a New Institutional Equilibrium*, in R. Kovar (ed.), «The Community Institutions on the Threshold of the 1980's: In Search of a New Balance», Be Temple, Bruges, 1981.

(6) Per questa opzione vedi in particolare Stanley Hoffmann, *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 21, N° 1-2, Sept. Dec. 1982, pagg. 21-39.

(7) Alcune letture fondamentali per comprendere queste nozioni e teorie sono: Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown and Co., Boston, Toronto, 1977 e lo speciale volume su *The International Regime*, di «International Organization» N° 2, 1982.

(8) Su questa nozione vedi la dichiarazione finale dei capi di governo dei nove paesi membri della Cee al Vertice di Parigi del 1972.

(9) Una rappresentazione «bicefala» è spesso necessaria laddove esistano allo stesso tempo competenze miste nazionali e comunitarie.

(10) Su questa nozione vedi in questo stesso volume il capitolo di Robert Putnam.

(11) Questo concetto è spesso menzionato nel rapporto dei quattro istituti di ricerca occidentali: Kaiser, Lord, de Montbrial e West, *Western Security: What has changed? What should be done?*, The Royal Institute of International Affairs, London, 1981.

(12) Su questa nozione vedi Putnam al capitolo II di questo volume.

(13) Vedi Wolfgang-Wessels, *Der Europäische Rat: Stabilisierung statt Integration. Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen*, Europa Union Verlag, Bonn, 1980, pag. 258.

(14) A parte la già menzionata mescolanza fra competenze nazionali e comunitarie stabilite dai Trattati e la partecipazione della Commissione nel meccanismo della Cpe, noi troviamo in aree come la politica dell'occupazione e dell'ambiente (non strettamente di competenza comunitaria) espressioni del tipo: «Il Consiglio e i rappresentanti degli stati membri riuniti in seno al Consiglio».

(15) Su questo concetto di «Communauté de vue» vedi il capitolo di Wolfgang Wessels, *La cooperazione politica europea: un nuovo approccio alla politica estera dei Nove*, in G. Bonvicini (a cura), «La politica estera europea, ecc.», op. cit. pagg. 11-33.

(16) Secondo «Agence Europe» del 14/15 giugno 1976 tali domande furono avanzate nel corso della riunione informale dei ministri degli esteri dei nove a Semmingen.

(17) Vedi Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29 giugno 1976.

(18) Vedi Wessels, *Der Europäische Rat*, op. cit., pag. 179.

(19) Vedi i resoconti sommari del Parlamento Europeo, 15 settembre 1976, pag. 122.

(20) Agence Europe, 26 marzo 1977, pag. 6.

(21) Agence Europe, 10 marzo 1977, pag. 5.

EUROPA E AMERICA  
AL VERTICE DEI SETTE

Gli analisti, e non solo gli autori dei capitoli di questo libro, concordano nel dire che l'annuale riunione al vertice dei sette principali paesi industrializzati del mondo è diventata un nuovo protagonista delle relazioni internazionali, anche se l'efficacia varia sensibilmente da una riunione all'altra.

Importanti decisioni sono sospese per mesi in attesa del negoziato o della sanzione del vertice. Si spera e talvolta si riesce a fare accettare dalle opinioni pubbliche politiche impopolari con la ragione che esse sono state decise al vertice. Una crescente folla di rappresentanti dei media — ormai dell'ordine delle migliaia — si raccolgono intorno ai capi di governo, sperando di ricavare uno scoop da qualche scontro personale fra di loro e pronti a leggere con le lenti del microscopio il comunicato finale. Il giudizio sulla credibilità dei leaders è sensibilmente influenzato dalla loro performance al vertice. L'attenzione del mondo intero si concentra sulla riunione, quando essa ha luogo (1), segno ulteriore del ruolo dominante svolto dalle democrazie industrializzate (questo ruolo sembra in verità essere stato messo in questione ben meno del previsto, non solo politicamente ed economicamente ma perfino culturalmente, sia dall'Est comunista, rivale strategico, sia dal Sud povero o in via di sviluppo, potenza demografica).

La novità dei vertici non risiede nel fatto che essi si tengono al più alto livello: imperatori, re e ministri plenipotenziari,

dittatori e capi di governo si sono sempre incontrati nel corso della storia. Quello che è veramente nuovo è che i leaders delle sette principali democrazie industrializzate ora si incontrano regolarmente a scadenze annuali e con partecipazione fissa. Inoltre il vertice è in rapporto più o meno diretto ed efficace con istituzioni od alleanze che legano i paesi partecipanti fra loro e con altri, così che esso irradia di fatto la sua influenza su di uno spazio più ampio della geografia dei sette.

Se c'è accordo nel ritenere il vertice dei Sette una sede nuova e importante, le opinioni si dividono quando si tratta spiegare le origini di esso e i motivi di tale importanza e novità. Alcuni sottolineano l'utilità di stabilire un contatto personale fra i leaders, per rinvigorire i rapporti che si sono spenti nella routine delle suddette istituzioni e della diplomazia bilaterale. La solidarietà occidentale si rafforzerebbe per il solo fatto che i capi di governo pervengono a conoscersi meglio e a capire che, piaccia o no, stanno tutti nella stessa barca. L'opinione pubblica avrebbe inoltre bisogno di rapportare più chiaramente le persone col potere internazionale. Si sostiene in particolare da questa scuola che è bene che gli americani vedano il loro presidente nel ruolo di leader internazionale (con i suoi limiti); che è confortante per i francesi vedere che le *chef de l'état* ha il suo peso nel mondo; che è consolante per gli italiani vedere che il loro presidente del consiglio partecipa; che è positivo per i giapponesi vedere il loro Primo ministro insieme con i leader occidentali, anche se rappresenta un paese posto nell'Estremo Oriente; e così via. Questi signori, si dice infine, devono essere formati, specialmente se sono nuovi al massimo potere e se la loro precedente carriera politica è stata un po' provinciale. Essi imparerebbero di più nei due giorni del vertice che in mesi di briefing dei consiglieri diplomatici.

Questa interpretazione ricorda che il vertice è di fatto nato per l'iniziativa di due europei, Valéry Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt, che avevano stabilito fra loro una relazione personale di simpatia e di collaborazione dal tempo in cui erano entrambi ministri delle finanze. È questo il modello del cosiddetto «gruppo della biblioteca», descritto da Robert Putman (2). La sua validità potrebbe ritenersi verificata a contrario dall'apparente minore efficacia dei vertici da quando questi leaders, dal collaudato rapporto personale, hanno lasciato il campo ad altri colleghi forse meno compatibili nel carattere.

Questo approccio, che evidenzia fattori soggettivi legati alla partecipazione personale dei capi, è visto da altri non solo come una spiegazione di come il processo dei vertici ha preso l'avvio, ma del perchè. La vera origine di queste riunioni, secondo quest'altra scuola, risiede in fattori oggettivi quali la necessità: a) di «gestire l'interdipendenza» delle economie occidentali in un momento di crescente competizione, meglio di quanto fosse fatto dagli strumenti in uso (3); b) di compensare il declino del ruolo-guida degli Stati Uniti attraverso una «leadership collettiva» (4); c) di rovesciare il diffuso trend economico negativo mediante una «solidarietà trilaterale» (5) e d) di raccogliere intorno a un tavolo forse capace di grandi decisioni «i paesi principali», compreso il nuovo venuto Giappone, che a quel tempo sembrava alquanto riluttante a farsi coinvolgere strettamente nella cooperazione occidentale (6).

La critica rivolta alla scuola soggettivista è che, malgrado le folle che si raccolgono intorno al Papa e ad altre poche tracce di leadership personale, vi è nelle democrazie occidentali moderne una depersonalizzazione della politica e una frammentazione delle piramidi di potere, tale da privare la punta dell'autorità plenipotenziaria che una volta aveva. La complessità delle strutture politiche ed istituzionali dei nostri stati a democrazia avanzata proietta sul processo dei vertici le molteplici interazioni della politica interna e dell'interdipendenza esterna. Del resto non è solo in Occidente che vi sono oggi meno leader carismatici che in passato, ma anche nei paesi comunisti e, sorprendentemente, anche nel terzo mondo.

L'interdipendenza occidentale è forse prevalentemente, ma non certo esclusivamente, economica. Così, analizzando l'estendersi dell'attenzione dei vertici ai problemi politici, William Wallace individua due modelli: quello della Guadalupe, dove un circolo ristretto di capi discute confidenzialmente alcune gravi questioni correnti (approccio soggettivista) e quello di Venezia, dove il vertice deve ormai tener conto della natura inseparabile e centrale dei problemi politici, li affronta in sessione plenaria e li tratta come tali nel comunicato finale (approccio oggettivista) (7). Ed è questo secondo modello, rilevano gli oggettivisti, che è prevalso nei vertici seguenti, anche nei più recenti di Williamsburg e di Lancaster House, pur se con qualche correzione.

Queste due interpretazioni delle origini dei vertici dei Sette

non devono essere necessariamente considerate come alternative e incompatibili. La storia ci mostra che avvenimenti e persone si combinano inestricabilmente e si influenzano mutuamente. È intrinseco alla natura dei vertici combinare, per dirla con Putman, da una parte la «promozione della conoscenza personale» e la «soluzione del dilemma del prigioniero», cioè l'approccio soggettivista, e dall'altra il «rilancio del processo politico» o la «giustificazione di interventi internazionalmente desiderabili» all'interno e rendere «compatibili politiche divergenti» o anche «realizzare il coordinamento» fra i diversi paesi, cioè l'approccio oggettivista.

La distinzione fra di esse è tuttavia importante in quanto ricompare quando si discute delle possibili o preferibili linee di sviluppo del processo dei vertici. I soggettivisti sollecitano un ritorno alla conversazione fra i capi intorno al caminetto, una riduzione drastica delle delegazioni, l'accorciamento o perfino l'abolizione del comunicato finale con annessa decimazione della folla di giornalisti. Gli oggettivisti sostengono che queste famose conversazioni intorno al caminetto non ci sono mai state e che l'attuale complessità delle riunioni può forse essere qua e là ridotta ma non certo eliminata. Anzi alcuni vanno oltre e propongono di strutturare maggiormente il lavoro degli sherpa e connessi gruppi tecnici prima e dopo la riunione del vertice, di convocare riunioni a sette di ministri e magari qualche forma di istituzionizzazione, segretariato e simili.

Queste proposte generano qualche preoccupazione sia presso le istituzioni esistenti sia presso quei paesi occidentali che non fanno parte del vertice. Entrambi temono che questo possa condurre alla creazione di una superstruttura che ridurrebbe l'efficacia e l'interesse di enti come l'Ocse e il Fmi o altri (anche l'Alleanza atlantica, se i temi politici e strategici entrano nelle competenze) e che nello stesso tempo aumenterebbe la distanza fra i Sette Grandi e gli altri.

## **Il declino del ruolo degli Stati Uniti**

L'approccio soggettivista è a mio avviso più fondato. Infatti l'origine dei vertici dei Sette risale nei suoi motivi al declino, o perfino allo sfasciarsi del sistema occidentale che si era sviluppato per un quarto di secolo subito dopo la seconda guer-

ra mondiale. In quel periodo il quasi incontrastato predominio degli Stati Uniti ha coinciso con una leadership americana relativamente illuminata per creare o rilanciare numerose istituzioni di cooperazione dalle diverse competenze e dimensioni, a cui era delegato un certo potere. Ad esse, piuttosto che all'esercizio puro e semplice dell'egemonia era data la priorità. Queste istituzioni o alleanze hanno costituito quelli che altrove ho chiamato i «fattori sistemici» dello sviluppo dell'Occidente e del mantenimento della «Pax americana» (7). Il loro funzionamento ha beneficiato dell'ispirazione, dell'influenza politica, del supporto finanziario e in alcuni casi della garanzia di sicurezza degli Stati Uniti; e per questo stesso motivo esse sono state criticate e in qualche caso combattute.

Non affronterò qui l'interessante tema di come questa leadership americana si sia sviluppata sia presso i democratici che i repubblicani sia fra i progressisti che i conservatori, sulla base del pensiero federalista e del moralismo puritano; di come proposte illuminate e lungimiranti abbiano convissuto con correnti oscurantiste all'interno (si pensi al maccartismo) e il sostegno ai movimenti anticolonialisti con politiche di esacerbato anticomunismo (guerra fredda). Ricorderò solo che in questo quadro vi è stato il favore americano per il movimento di integrazione europea, ivi compresi obiettivi federalisti oltre quanto gli stessi europei sono stati capaci di considerare. Da tale movimento è nata la Comunità europea, che è diventata poi, insieme al Giappone, un importante rivale degli Stati Uniti.

Primi segni di questo atteggiamento mentale americano erano manifesti anche prima, fra le due guerre, ma esso apparve in tutta la sua carica innovativa negli anni '40 e '50, incontrando la resistenza di coloro che continuavano a pensare nei tradizionali termini della politica di potenza. Esempio preclaro quello del generale De Gaulle, il quale, pur essendo profondamente occidentale, resistette tenacemente al predominio degli Stati Uniti e a quelle istituzioni di cooperazione che venivano create sotto la loro influenza, prima e dopo la sua venuta al potere. Le disprezzava tutte, per quanto debole fosse il loro potere nei confronti dei governi sovrani, sia che si situassero a livello europeo (i quadri della Comunità erano «tecnocrati senza patria»), o a livello atlantico (la Francia fu fatta uscire dalla Nato) o a livello mondiale (l'Onu fu una volta sprezzantemente definita un «machin», un coso). Per contro De Gaulle amava le

riunioni al vertice, che rispondevano assai meglio al suo modo di vedere le cose. Così tentò, ma senza successo, di risuscitare i Tre Grandi, per rilanciare la solidarietà fra gli Alleati e per essa quella di tutto l'Occidente, o anche i Quattro Grandi per riscaldare le relazioni Est-Ovest dopo la guerra fredda. Vertici Est-Ovest ebbero infatti poi luogo, ma prevalentemente in forma bilaterale, cioè fra le due superpotenze, con gran disdoro del generale.

Con o senza l'opposizione di De Gaulle, questo sistema a leadership americana cominciò a perdere slancio verso la fine degli anni '60. La potenza relativa degli Stati Uniti stava declinando sia in termini economici rispetto ai loro partner occidentali, sia in termini strategici rispetto ai rivali orientali. Lo squilibrio economico ebbe il suo punto di rottura nelle misure monetarie unilaterali dell'agosto 1971 e le incertezze strategiche furono esaltate dalla sindrome del Vietnam alcuni anni dopo. Questo declino della potenza degli Stati Uniti non poteva non ripercuotersi sui legami e sulle istituzioni internazionali, poichè nessun altro paese o gruppo di paesi era in grado di rilevare il ruolo di leader.

Tre scuole acquistarono maggior rilievo nel panorama del pensiero politico americano. Quella imperialistica, che riteneva, contrariamente alle convizioni più diffuse, non essere stati serviti negli anni precedenti gli interessi del paese e dovessero essere poste in atto politiche estere meno «ingenuè»: questa scuola, allora ancora timida, diventerà influente durante l'amministrazione Reagan. Quella isolazionista, che lamentava la «generosità» degli Stati Uniti non essere stata dovutamente compensata dagli alleati, i quali, una volta rafforzati, dovevano rilevarne parte degli oneri: questa scuola sarà in particolare presente nell'elettorato di Carter. Quella della politica di potenza, che pensava si dovesse far qualcosa per fermare il declino e restaurare l'autorità, l'egemonia americana, più che la riconosciuta leadership: in realtà non credeva ad una leadership senza egemonia. Questa terza scuola era rappresentata in particolare dall'altro grande «realpolitiker» del dopoguerra, Henry Kissinger. Il «mondo pentapolare», di cui sotto la sua ispirazione parlava Richard Nixon e a cui fece seguito lo slogan dell'«anno dell'Europa», rifletteva una nuova percezione del declino dell'America, ma nello stesso tempo era un modo di chiamare il bluff nella misura cui esso c'era nel definire «poli» la Comunità europea e il Giap-

pone, due nani strategici, o l'Unione Sovietica e la Cina, due nani economici, se paragonati con gli Stati Uniti, pur sempre una potenza globale.

Anche Kissinger aveva poca simpatia per le istituzioni di cooperazione internazionale, prive come sono dell'«anima» della sovranità nazionale. Anche a lui piacevano piuttosto i vertici. Che l'idea di questi incontri attraesse un uomo noto per il suo debito culturale con un maestro come Metternich e con il periodo storico della Restaurazione non stupirà nessuno. E infatti, riferendosi al settembre 1971 e alle difficili relazioni occidentali dopo le citate misure dell'agosto, Kissinger scrive nelle sue memorie: «Per risolvere le cose, raccomandai a Nixon che intervenisse personalmente con i capi di stato europei. La mia prima idea fu un vertice dei capi occidentali» (8). Questa idea non si realizzò per il momento. Così, quando venne la prima crisi del petrolio, la coesione occidentale era stata intaccata nei suoi «fattori sistemici» da azioni unilaterali, ma non vi erano strumenti alternativi disponibili per agire. Quel che successe ha degli elementi di paradosso: un'amministrazione non più propensa alle soluzioni istituzionali, venne fuori con la proposta di un'Agenzia Internazionale dell'Energia, che fu accettata dagli altri, con l'eccezione della Francia post-gollista, che reagì in modo tipicamente gollista rifiutando di aderire (ma in seguito si comportò come se avesse aderito).

Comunque i vertici erano nell'aria. Essi erano forse l'inevitabile risposta ai mutamenti che si erano verificati nel sistema occidentale. Anche dopo De Gaulle la Francia manteneva la sua preferenza per questo approccio e se oltre Atlantico esso raccoglieva nuove e autorevoli simpatie, tanto meglio. Del resto, la ridotta egemonia americana e il relativo declino delle istituzioni internazionali induceva Parigi a valutare i rischi di un'eccessiva autonomia. Iniziava allora un importante «rapprochement» fra i due paesi.

## **Il ruolo degli europei**

L'iniziativa del vertice venne dall'Europa, e in particolare dalla Francia (il cancelliere tedesco avendola sostenuta fin dall'inizio), con le tipiche ambiguità europee, e in particolare francesi. Da una parte essa era stimolata da un crescente disa-

gio per la minore capacità degli Stati Uniti di tenere le cose sotto controllo. La struttura dell'economia occidentale, già scossa nelle sue fondamenta dallo smantellamento del sistema monetario (quello che era stato istituito a Bretton Woods) era colpita duramente dalla crisi energetica. La recessione si configurava in tutta la sua gravità. Ma il problema non era solo economico: c'era in Europa una certa fiducia nella capacità di Kissinger di sviluppare il dialogo con l'Urss ed uscire nello stesso tempo dall'impasse del Vietnam; ma gli uomini vanno e vengono (e infatti Kissinger se ne andò di lì a poco) mentre i problemi restano. Anzi, la gravità dei problemi se mai cresceva, mentre diminuiva la capacità americana a controllare le crisi e in verità la stessa loro propensione a farlo. Ora, i paesi europei erano particolarmente attenti al controllo delle crisi: infatti essi, se dimostravano separatamente o collettivamente un nuovo attivismo internazionale (p. es. l'Ostpolitik e l'aiuto allo sviluppo, crescentemente associato con interventi anche militari nel Terzo Mondo), scoprivano anche il grado della loro dipendenza dal petrolio mediorientale e, quindi, la loro vulnerabilità nei confronti di un'area instabile.

Quindi occorreva prendere l'iniziativa in modo da coinvolgere gli Stati Uniti (e anche il Giappone, divenuto abbastanza forte per contribuire efficacemente e colpito dalla crisi abbastanza per doverlo fare), ma senza affidarsi interamente a loro.

Dall'altra parte, l'Europa, ricorrendo alla soluzione delle riunioni al vertice, aiutava più o meno coscientemente a ristabilire la gerarchia di potenza, più rilevante in questo approccio ai rapporti internazionali, evidenziando col tempo gli Stati Uniti come il paese più importante. Inoltre gli europei, pur avendo la maggioranza numerica al tavolo del vertice, ne escludevano di necessità i paesi più piccoli, paralizzando così quella Comunità che era una delle principali cause della redistribuzione di potenza nel mondo, che aveva reso il vertice multilaterale dell'Occidente apparentemente necessario.

Al principio — un'altra ambiguità — vi era qualche incertezza se l'Italia dovesse essere invitata. Contraria alla sua partecipazione era soprattutto la Francia, che non voleva vedere diluita l'idea della riunione delle «vere» Grandi Potenze (nostalgia gollista rimasta radicata nella diplomazia francese). Così l'Italia dovette appoggiarsi ad altri, e specialmente agli Stati Uniti, per ottenere che il suo posto al tavolo fosse confermato,

con il risultato di creare un qualche rancore all'interno dell'Europa e un qualche debito di gratitudine all'esterno.

Inizialmente Parigi si oppose anche tenacemente alla presenza dei rappresentanti della Comunità (9), ma la loro partecipazione a un certo punto divenne stabile, ancora senza opposizione da parte di Washington. Ai vertici, tuttavia il ruolo del Presidente della Commissione della Comunità Europea, sia che fosse inteso rappresentare la Comunità in quanto tale o dare un senso di partecipazione indiretta agli stati membri più piccoli, è stato chiaramente marginale e sostanzialmente inefficace per entrambi i fini.

Del resto al vertice, più che in altre più articolate e istituzionalizzate sedi internazionali, la rilevanza di quanto si dice durante la riunione dipende direttamente dal peso politico di quello che parla. Non ha molto senso quindi pensare che il numero dei leaders europei seduti intorno al tavolo renda maggiore l'influenza dell'Europa sulle conclusioni del vertice: questi capi di governo, gli europei come gli altri, vanno lì con preoccupazioni quasi del tutto nazionali e con obiettivi di cooperazione o di competizione che vanno oltre le dimensioni della Comunità. Inoltre il principio stesso dei vertici è poco compatibile con l'idea di rappresentare dei paesi che non partecipano. Questo problema, che esiste solo per gli europei (gli altri componenti del vertice rappresentano solo se stessi) non è risolvibile. Di qui il non-ruolo del Presidente della Commissione.

In conclusione che l'Europa si avvicini o meno al famoso «parlare con una sola voce» non dipende tanto dal numero degli europei che si trovano al tavolo, quanto dal grado di concertazione preliminare che si riesce a raggiungere nelle sedi comunitarie. In alcune edizioni del vertice, la Comunità e in particolare i quattro paesi partecipanti hanno in effetti dimostrato un notevole grado di armonia nelle loro posizioni sia prima che durante la riunione e questo ha finito per essere tutt'altro che negativo per il successo del vertice. Ciononostante non è mancata una certa irritazione da parte degli altri partner, che lamentavano una minore flessibilità negoziale degli europei, quando più vicini nelle loro posizioni. Cosa non nuova peraltro: era Kissinger che diceva, senza riferirsi solo ai vertici, essere inaccettabile per gli Stati Uniti che gli europei si presentassero con una posizione comune, magari raggiunta a fatica fra di loro, e che la difendessero chiedendo di non rimetterla in questione; essi dove-

vano consultarsi con gli Stati Uniti prima di accordarsi fra di loro. Ciò significava mettere il dito sulla questione della priorità che gli europei stessi accordano alla solidarietà comunitaria nel più largo quadro della solidarietà occidentale e della misura in cui gli altri riconoscono tale priorità. Come prima detto, nei tempi pre-Kissinger gli americani l'accetavano in parte.

Ma gli europei che priorità danno alla loro solidarietà? Fin dagli anni '60 le istituzioni della Comunità avevano subito un processo di indebolimento, nel quale si possono riconoscere due fasi. Nella prima il generale De Gaulle, che aveva tenuto sotto controllo il decollo del Mercato Comune durante il decennio 1958-1968 in cui era stato al potere, aveva impedito che queste istituzioni acquisissero le caratteristiche di sopranazionalità e di irreversibilità, che i «padri fondatori», ispirati da Jean Monnet, avrebbero voluto conferirgli. L'opposizione del presidente francese contro i «fattori sistemici», di cui si è detto, è stata naturalmente più efficace nella dimensione europea, dove la Francia era dominante a quel tempo (avendo la Gran Bretagna scelto di stare fuori ed essendo la Germania ancora debole dopo la sconfitta) e dove il sostegno americano non poteva essere decisivo e poteva anzi essere controproducente, in quanto esaltava la suscettibilità francese in fatto d'indipendenza nazionale. In realtà, la sopranazionalità e l'influenza americana erano fra gli argomenti principali degli oppositori francesi prima contro la Comunità europea di difesa (la Ced, che fu bocciata nel 1954) e poi contro l'Euratom (che riuscì a partire, ma semisvuotato, nel 1958, insieme alla Ce). Il risultato della pressione del generale in questa prima fase fu il compromesso del Lussemburgo (1965), con cui fu imposta la regola dell'unanimità degli stati membri, contro lo spirito dei trattati.

Nella seconda fase, ancora in atto, il verticismo succhia il sangue dalle istituzioni comunitarie. Il vertice comunitario, il cosiddetto Consiglio europeo, fu creato pochi anni prima di quello dei sette, con lo scopo dichiarato di ridare impulso al processo di integrazione, che risentiva delle conseguenze della suddetta prima fase (e dell'allargamento alla Gran Bretagna). E infatti qualche impulso lo ha dato, soprattutto all'inizio, ma nello stesso tempo ha fatto nascere una sede intergovernativa fuori dai trattati, a cui tutte le questioni più spinose sono demandate non solo per la soluzione ma ormai sempre di più anche per il negoziato, sottraendole alle competenti sedi comunitarie.

rie. Quindi di fatto rappresenta un ritorno alla diplomazia multilaterale fra le capitali, che i trattati avevano cercato di superare.

Si può notare che anche il progredire del vertice dei sette ha rafforzato l'approccio intergovernativo all'interno della Comunità. C'è infatti un certo parallelismo fra i vertici europei e quelli occidentali, specialmente sotto due aspetti: innanzitutto nel loro complesso rapporto con le istituzioni esistenti, rapporto di dichiarata complementarietà ma sempre di più di sostituzione e quindi di concorrenza; e poi nella graduale estensione delle materie di competenza al campo politico (10). Una differenza invece è che il problema della partecipazione non è esistito in quello comunitario, dove tutti gli stati membri partecipano al Consiglio europeo.

In conclusione, i quattro europei partecipanti al vertice dei sette dispongono di un complesso strutturato per consultarsi fra di loro e con gli altri membri della Comunità per costruire, se lo vogliono, delle posizioni comuni da portare al vertice e di strumenti comuni per realizzare le politiche decise al vertice. Così hanno fatto in alcune occasioni e, come già notato, il vertice ha tratto beneficio dal contributo coesivo dei partecipanti europei: l'edizione di Tokyo può essere considerata un esempio (anche se si potrebbe arguire che la scarsa capacità di leadership dimostrata da Washington in quei tempi ha favorito questa situazione). Se questo è vero, si deve in particolare considerare sbagliato l'aver interrotto (dal 1981) la consuetudine di riunire il Consiglio europeo subito prima della riunione dei Sette.

In margine si può osservare che spesso nella posizione di coloro che sostengono dei vertici più strutturati, con la partecipazione di diplomatici e/o ministri, la cooperazione europea non solo ha una certa influenza ma dovrebbe servire anche di modello (11).

## **L'Italia ai vertici**

La presenza dell'Italia al tavolo dei vertici non è solo una «success story» diplomatica, ma segna anche un capitolo nuovo nella politica estera del paese. Nel dibattito politico era stata spesso sollevata la questione se l'Italia, che grosso modo può essere definita una media potenza, dovesse mirare ad essere pri-

ma fra le piccole nazioni o ultima delle grandi. Il tragico risultato della seconda guerra mondiale e il connesso crollo del regime mussoliniano aveva vaccinato il paese contro le grandi ambizioni nazionali.

Il periodo del dopoguerra, caratterizzato da creatività istituzionale da parte dell'Occidente, aveva aiutato l'Italia a superare i suoi dilemmi, o almeno a viverci abbastanza confortevolmente. Per esempio, il conseguimento di un certo grado di integrazione sovranazionale europea aveva non solo reso meno rilevante la distinzione fra piccoli e grandi paesi, ma anche in buona parte determinato l'esito di un altro tradizionale dibattito riguardante la politica estera italiana: quello fra la vocazione mediterranea e la vocazione europea. Inoltre l'Alleanza atlantica, a cui Roma era stata invitata ad unirsi dopo qualche incertezza iniziale, procurava un contesto di sicurezza con la leadership accettata di un paese, gli Stati Uniti, e con gli altri su un piede di quasi parità. Con convinzione l'Italia ha sposato la Comunità ed è entrata nell'Alleanza: ma entrambi i trattati sono inizialmente stati firmati fra profonde divisioni all'interno del paese. Dopo un periodo iniziale di passività, quasi a digerire il difficile boccone dell'adesione, il consenso su di essi si è esteso col tempo fino a divenire quasi generale e il governo ha imparato ad essere un membro attivo dell'una e dell'altra.

Questo allargamento del consenso era anche il risultato dell'evoluzione politica, determinatasi specialmente nella sinistra, a sua volta favorita dalla rapida crescita economica e dalle connesse profonde trasformazioni sociali.

Il declino del sistema multilaterale istituzionalizzato, il rivedenziarsi della gerarchia delle potenze e lo sviluppo dei vertici hanno posto in termini nuovi il problema, che gli italiani chiamano della collocazione internazionale del paese. Il complesso di legami internazionali, che aveva aiutato i socialisti a diventare partito di governo negli anni '60, non era più abbastanza solido negli anni '70, quando si manifestò il fenomeno dell'Eurocomunismo. Per l'Occidente l'Italia diventò un problema oltre che un partner. La discussione se il presidente del consiglio italiano dovesse essere invitato al vertice o no era influenzata da questo problema non meno che dallo status del paese in termini di dimensioni, di potenza e di capacità economica.

La partecipazione all'oligarchia dei Sette, una volta confermata, è diventata una terza importante componente della politi-

ca estera italiana, insieme con l'appartenenza alla Comunità europea e all'Alleanza atlantica, anche se di tipo diverso da queste. Ora, nel passato decennio, il paese ha dimostrato un crescente interesse per i problemi internazionali e una certa nuova tendenza a contribuire nella misura del possibile alla loro soluzione. Se questo nuovo attivismo sia il risultato della partecipazione ai vertici è ovviamente molto discutibile; si può però osservare che alcuni dei paesi, che sono stati esclusi dai vertici perchè troppo piccoli, non hanno dimostrato la stessa tendenza nello stesso periodo.

Il quadro tuttavia non è del tutto roseo neppure per l'Italia. L'approccio adottato dal mondo occidentale negli anni '70 e primi anni '80 per fronteggiare le difficoltà dell'economia internazionale, le ha reso alquanto difficile far parte della carovana dei principali paesi industriali. Un esempio evidente è l'effetto dell'instabilità dei cambi monetari sulla lira e le sue conseguenze, prevalentemente negative, sull'economia interna. Un indebitamento maggiore e un tasso di inflazione più alto di quello dei partner non possono non influire sulla credibilità della politica estera e possono anche favorire il sospetto che la dirigenza del paese cerchi di deviare l'attenzione dalle difficoltà economiche interne, mettendo l'accento sull'attività internazionale. Un certo grado di consenso nazionale è necessario per assicurare sufficienti condizioni di stabilità interna (un largo accordo politico è stato decisivo non solo per i momenti di maggiore difficoltà economica, ma anche nella lotta contro il terrorismo) e per compiere determinati passi di politica estera. Per quest'ultima, inoltre, la convergenza con i partner della Comunità europea e, se possibile, il loro aperto sostegno sono stati essenziali in diversi casi per raggiungere la necessaria maggioranza e per contenere l'opposizione in termini non oltranzisti. Gli interventi nel Medio Oriente e la decisione sugli «euromissili» sono degli esempi.

Inoltre il principale nodo politico interno è rimasto. I comunisti continuano ad ottenere una fetta dell'elettorato compresa fra un quarto e un terzo (alle elezioni europee del 1984 sono addirittura risultati il primo partito italiano, forse con l'ausilio di fattori emotivi per la repentina morte di Berlinguer alla vigilia del voto) e tuttavia non sono ancora considerati eleggibili a partecipare al governo nazionale. Il declino dei fattori integrativi internazionali, che comporta una maggiore influenza dei rap-

porti bilaterali, ha semmai rafforzato il punto di vista che una così importante trasformazione politica interna non è compatibile con l'attuale contesto internazionale del paese.

Infine l'attivismo in politica estera, se non è inquadrato in un nuovo sviluppo dei fattori integrativi, può avere anche un lato negativo, se favorisce il ritorno di ambizioni nazionalistiche, che potrebbero orientarsi sia verso relazioni bilaterali privilegiate con gli Stati Uniti, quando prevalessse una maggioranza conservatrice o di centrodestra, sia verso orientamenti neutralisti e terzomondisti in caso di maggioranza a sinistra.

### **Il significato di un Giappone più forte**

La partecipazione del primo ministro giapponese ai vertici dei Sette merita a questo punto un'attenzione particolare. Il rapporto del Giappone con gli Stati Uniti si pone in termini diversi rispetto a quello dell'Europa. Innanzitutto la base storica è diversa, sensibilmente meno importante per il primo che per la seconda. Inoltre nell'immediato dopoguerra quello che potrebbe chiamarsi «l'effetto Pearl Harbour» ha reso l'atteggiamento americano verso il paese del sole nascente più negativo che per quelli del vecchio continente, metà dei quali erano stati degli alleati. In terzo luogo la rivalità crescente con l'Unione Sovietica, inizialmente perlopiù una potenza di terra, ha determinato una priorità strategica per l'Europa.

Ma col tempo e col verificarsi di alcuni mutamenti nell'Estremo Oriente, quali il sorgere della Cina comunista a potenza nucleare e lo straordinario sviluppo economico dello stesso Giappone, Tokyo è diventato un partner essenziale in termini politico-strategici non meno che economici, e una molteplicità di legami politici e privati è fiorita ad un ritmo accelerato.

Tuttavia per tutto quel periodo durante il quale, come è stato già detto, il sistema occidentale si è sviluppato intorno all'asse atlantico con un alto grado di istituzionalizzazione, il Giappone è rimasto fondamentalmente in posizione marginale. Anche culturalmente esso sentiva di aver poco in comune con quell'approccio.

Quando esso cominciò a declinare e la nuova fase delle relazioni internazionali, in particolare occidentali, si venne confi-

gurando all'inizio degli anni '70, la classe dirigente giapponese nella sua grande maggioranza, era molto riluttante a farsi coinvolgere in una cooperazione formale che comportasse un contributo più attivo e visibile da parte loro. Durante la loro prima riunione, a Tokyo nel 1973, i promotori della Commissione Trilaterale, la quale anticipò, si può dire, su base privata la composizione dei futuri vertici, si trovarono di fronte i leader giapponesi del business, della politica e della cultura, che con poche eccezioni sottolineavano continuamente la loro «situazione particolare», lamentando quella che appariva loro come un'incapacità dell'Occidente a comprenderne la dimensione e le conseguenze.

C'era comunque un sostanziale accordo fra europei e americani nell'insistere con i giapponesi che a questo punto salissero sul carro comune. Tokyo aveva gli interessi in gioco e insieme la capacità di condividere anche le responsabilità politiche (e successivamente gli oneri strategici) e non solo i vantaggi del libero mercato.

In più c'era una crescente attenzione americana per il Pacifico, in conseguenza degli sviluppi economici e strategici in quell'area. Anche per l'Europa del resto il Giappone stava diventando un partner importante con alcuni rilevanti interessi comuni, come quelli nel Medio Oriente, ed era quindi anche un alleato potenziale nei rapporti con gli Stati Uniti. Questo si è verificato, per esempio in alcune vertenze collegate con il problema energetico, quali l'accesso al petrolio arabo o al gas naturale sovietico.

Nello stesso tempo Europa e America condividevano certe preoccupazioni a causa del dinamismo giapponese nel penetrare i mercati esteri, dinamismo che è stato all'origine di ricorrenti tensioni.

Il sommarsi di questi vari fattori e le loro interazioni sono stati tali da indurre i giapponesi a modificare gradualmente, ma profondamente, i loro atteggiamenti nei vertici successivi, da Rambouillet a Lancaster House. Questa evoluzione, una delle più importanti sulla scena internazionale nell'ultimo quarto di secolo, si è sviluppata in tre modi: 1) accettazione di comuni regole di comportamento e poi contributo alla loro formulazione; 2) partecipazione a forme più o meno istituzionalizzate di consultazione e intervento multilaterale; 3) percezione dei comuni problemi di sicurezza. Il Giappone si sta anche creando una sfe-

ra regionale di influenza, per quanto in una misura che sembra ancora alquanto modesta agli occhi degli europei, i quali hanno sviluppato una rete di rapporti regionali molteplice e sofisticata. Tutto questo porta a una minore specificità di quel paese.

Circola lo scenario per cui gli Stati Uniti diventeranno sempre più orientati verso il Pacifico negli anni che ci portano alla fine del secolo. Si prevede che l'America, o perchè attratta dal paese del sole nascente (immagine in verità poco appropriata poichè geograficamente europea) o perchè disillusa dall'Europa o per entrambe le ragioni, si allontani gradualmente dalla partnership transatlantica, che non è mai stata realizzata compiutamente, per diventare una superpotenza fra due oceani, con caratteri imperialistici o isolazionistici; o addirittura stabilisca un sistema transpacifico di relazioni preferenziali.

Sia che si condivida un tale scenario o no, non c'è dubbio che il Giappone costituisca una complessa sfida di politica estera per l'Europa occidentale e che, nell'affrontarla, sorge inevitabilmente il solito problema della misura in cui ciò avviene con atteggiamenti e strumenti comuni.

### **Nuovi dubbi nel neomercantilismo**

I vertici riflettono e quasi simboleggiano il mutamento dell'approccio occidentale nel confrontarsi con i nuovi e complessi problemi sorti con l'inizio degli anni '70 sulla scena mondiale. Da allora la tendenza è di affrontare uno alla volta sulla base di soluzioni ad hoc. Il pragmatismo è stata la filosofia dominante e la limitazione dei danni l'obiettivo principale. E i danni sono stati infatti relativamente contenuti. Non pochi avevano previsto il collasso del sistema occidentale sotto il peso della recessione economica e dei due shock petroliferi. Certo le nostre società ne sono risultate ferite come dimostano le quantità di disoccupati e la messa in questione del «welfare state». Ma, malgrado il crollo del sistema monetario basato sul dollaro e le continue pressioni protezionistiche, il commercio internazionale e la connessa interdipendenza sono più grandi oggi di quanto lo fossero dieci o quindici anni fa (12); in più, lo sviluppo tecnologico e il connesso minor uso di petrolio, specialmente di quello mediorientale, sono stati realizzati con un certo grado di cooperazione.

Cosa è successo allora di negativo? E' successo che quegli strumenti che erano stati concepiti dall'Occidente, sotto l'influenza americana, per sviluppare, ma anche padroneggiare l'interdipendenza, sono scomparsi o, più spesso, hanno assunto un ruolo secondario, lasciando quello principale alla diplomazia intergovernativa. Sono così fioriti gli atteggiamenti cosiddetti «*beggar-thy-neighbour*». I leader hanno ceduto il passo ai negoziatori, quando non ai mercanti. Le forze transnazionali hanno mutato carattere e, con il declino delle istituzioni internazionali, gli strumenti per tenerle sotto controllo si sono indeboliti. La gerarchia di potenza è stata evidenziata con la conseguenza di ridurre il senso di partecipazione dei piccoli paesi, che fino ad allora avevano rappresentato una componente rilevante del sistema occidentale. In verità tutto questo non è tanto un nuovo approccio quanto il ritorno a quello più tradizionale.

Al centro di questa situazione, che si potrebbe definire di neomercantilismo (13), si trovano i tassi di cambio fluttuanti. All'inizio essi sono stati presentati come la soluzione vincente. Ma il ricorso ripetuto a manovre monetarie competitive, le frequenti eccezioni all'aggiustamento degli squilibri nelle bilance dei pagamenti e il bisogno crescente di finanziare i deficit, con la conseguente espansione incontrollata del debito interno e internazionale, hanno a poco a poco annullato questi ottimismo poco responsabili.

I vertici hanno giocato un ruolo fondamentale nell'aiutare i paesi occidentali a cavarsela in questo stato di cose, ma non hanno potuto, probabilmente per la loro stessa natura, indicare soluzioni che andassero alla radice delle tensioni. Così Giscard e Schmidt, i due statisti che si considerano i padri fondatori dei vertici dei Sette e che avevano contribuito alla fase dei tassi fluttuanti, hanno successivamente e quasi contemporaneamente (nella prima metà del 1983) messo in evidenza gli effetti negativi del disordine nei cambi monetari (14). Il primo affermava che la ripresa economica, che allora si avviava, poteva essere solo congiunturale e che i problemi strutturali restavano e richiedevano soluzioni come un nuovo sistema monetario internazionale. La ripresa economica, diceva il secondo, deve essere tirata dagli Stati Uniti, ma facendo attenzione alle conseguenze per gli altri: raccomandazione seguita nella prima parte, ma non nella seconda.

E' così divenuta più manifesta l'insoddisfazione per i risultati del pragmatismo e delle soluzioni ad hoc. Una certa nostal-

gia per i bei tempi passati è implicita ogni qual volta appare necessario un rilevante trasferimento di risorse e si propone un «nuovo Piano Marshall», oppure appaiono più evidenti i misfatti del disordine monetario e si invoca una «nuova Bretton Woods». Il fatto è che entrambe le realizzazioni dipesero dal ruolo che gli Stati Uniti svolgevano a quel tempo. Per cui eventuali ipotesi di «ritorno» dovrebbero essere accompagnate dalle risposte a interrogativi come: a) questa nostalgia arriva al punto di augurarsi un nuovo ruolo dominante degli Usa? b) sarebbe un simile ruolo accompagnato necessariamente da una riduzione di quello degli altri partner? c) è l'America di oggi in grado di esercitarlo? d) coloro che governano quel paese userebbero la loro egemonia nella stessa anormale e lungimirante maniera dei loro predecessori del primo dopoguerra?

## **Gli Stati Uniti di Reagan**

Con la prima amministrazione Reagan, lo scopo della politica americana è diventato la restaurazione dell'autorità del rispetto degli Stati Uniti. Il Presidente, che ha trovato al suo insediamento una economia debole, ha concentrato ossessivamente la sua politica estera sull'area in cui gli Stati Uniti sono indispensabili per l'Occidente, cioè sulla rivalità strategica con l'Est. All'Unione sovietica, diceva, si deve rispondere là dove è forte, cioè militarmente. E non prendeva neppure in considerazione le proposte europee per un approccio più ampio, quello della cosiddetta «sicurezza complessiva» (comprehensive security), che avrebbe sfidato l'Urss dove è più debole, cioè in campo economico. Nello stesso tempo l'economia interna è stata stimolata energicamente per mezzo di alleggerimenti fiscali e di altri strumenti e attirando grandi quantità di capitale estero per mezzo di un dollaro forte e sopravvalutato. Così, parte del crescente deficit federale e quindi delle forti spese per la difesa è stato pagato da questo flusso, proveniente in buona misura dai partner.

La rivalità con il Patto di Warsavia è diventata una dottrina, se per dottrina intendiamo una linea costante di interpretazione degli avvenimenti con annesse regole di comportamento. L'interpretazione è: l'Unione sovietica ci minaccia di distruzione, ma soffre di gravi debolezze che possono essere usate per

metterla in ginocchio. Le regole sono: aumento della capacità militare e sanzioni: una specie di «o loro o noi», il contrario della distensione. C'erano naturalmente delle varianti intermedie fra l'ideologia e il pragmatismo, nell'entourage conservatore del Presidente. Inoltre l'approccio dottrinario alle relazioni Est-Ovest risaliva in qualche misura alla precedente amministrazione, per l'influenza del Consigliere nazionale per la sicurezza di Carter, Zbigniew Brzezinski.

Con la campagna elettorale del 1984 e l'avvio di un secondo quadriennio, il tono è stato un po' corretto e la ricerca della coesistenza riavviata. Il tutto aiutato da una situazione economica parzialmente mutata: crescita spinta, dollaro sempre più forte, ma pur sempre bilancio in grave deficit. Tuttavia, come il deciso impegno nello sviluppo di una difesa antimissile basata nello spazio dimostra, permane lo stesso approccio.

Dunque, durante il primo dopoguerra il sistema occidentale, che si stava dando una struttura sofisticata e istituzionalizzata, rispondeva alla sfida dell'Est, allora più ideologica che strategica, con gli strumenti della guerra fredda. In seguito, confrontato con la potenza dell'Unione sovietica, divenuta globale, e relativamente fiducioso nella propria coesione, ha adottato posizioni più concilianti e si è sviluppata la distensione. La «troubled partnership» fra Europa e Stati Uniti era percorsa da tensioni e divergenze, ma poteva superarle anche perchè le nuove relazioni con i paesi comunisti erano condotte con flessibilità e pragmatismo. La distensione non si è mai tradotta in una vera e propria dottrina comune (con l'eccezione forse della Germania occidentale). Ora che il pragmatismo ha permeato le relazioni Ovest-Ovest, si propone, anzi si forza la dottrina in quelle Est-Ovest.

Gli europei, d'altra parte, hanno percepito i pericoli derivanti dall'Urss, che nel bel mezzo della distensione spiegava nuove armi nucleari a loro indirizzate, e quelli inerenti al moltiplicarsi di conflitti in aree per loro di vitale importanza. Per cui volevano un'America più forte, pur con sfumature da un paese all'altro. Ma poi di fronte all'America forte di Ronald Reagan, sono emerse, di nuovo con sfumature da un paese all'altro, preoccupazioni e risentimenti circa i costi e le conseguenze per loro, circa le frequenti esagerazioni del pericolo sovietico e la mancanza di sofisticazione del governo americano nel trattare i complessi problemi del momento.

Insomma, le passate ambiguità degli europei non sono scomparse. Invitati a divenire essi stessi più forti e a contribuire più efficacemente alla sicurezza occidentale, hanno risposto in maniera parziale. Si è detto di un certo nuovo attivismo in politica estera. I bilanci della difesa sono stati incrementati, quasi nella misura prevista dagli impegni concordati, fino al momento in cui il conflitto fra la spesa connessa e la spesa sociale, esasperata dall'elevata disoccupazione, l'ha consentito.

C'è stato un discreto consenso nell'opinione pubblica europea per una più attiva presenza internazionale, anche per le eventuali implicazioni militari che ne dovessero derivare, specialmente in Italia, Francia e Gran Bretagna. E c'è stato anche un punto di vista abbastanza comune sui rapporti con l'Est, fatto di una ricerca senza debolezze, ma tenace, del dialogo. Ai lati di questo schieramento centrale di posizioni si sono trovati da una parte alcuni settori più realisti del re e dall'altra il consistente movimento pacifista. Lo schieramento centrale tuttavia non ha potuto tradursi in una posizione formale e in un complesso di azioni, che fossero comuni ed avessero pertanto sufficiente rilievo e rilevanza in quanto distinte da quelle degli Stati Uniti, anche se non necessariamente ad essi contrarie. Malgrado un apprezzabile livello di cooperazione nel quadro di una Comunità meno economica e più politica di quella fondata dai trattati originali, ogni stato rimane attore individuale sulla scena internazionale, ma non ha la forza e le risorse per impostare e condurre una politica che renda la posizione europea più propria.

Le riunioni dei Sette al vertice sono anch'esse diventate più politiche in risposta al fatto che le materie strategiche ed economiche sono sempre più difficilmente separabili, come per esempio l'approvvigionamento energetico e il commercio Est-Ovest hanno dimostrato. Ma questo non sposta la sostanza del problema, che risiede nella natura dei rapporti fra Europa e Usa e di quelli intraeuropei. A Versailles le contraddizioni che ne risultavano hanno influito negativamente sui risultati dell'incontro fino al punto di far pensare che la successione dei vertici potesse essere messa in crisi. A Williamsburg e poi a Londra l'ipotesi è stata di nuovo allontanata, anche se principalmente per un intento congiunto di accantonare il nodo più che di scioglierlo.

## Un ruolo supplente per l'Europa?

La riunione regolare dei vertici dei Sette è dunque venuta nei fatti come tentativo di risposta all'impasse determinato dal declino dell'approccio occidentale alle relazioni internazionali nel dopoguerra. Essa ha funzionato ai fini di aiutare l'Occidente ad attraversare un decennio reso difficile da due crisi energetiche e da condizioni economiche negative, per le quali Europa, America e Giappone erano meno equipaggiati ad agire di comune accordo. Ma non ha funzionato ai fini di fermare la tendenza alla frammentazione del sistema, che in detto periodo è stata una delle cause di debolezza per i paesi occidentali.

Questa frammentazione ha reso più difficile fare in modo che la ripresa economica di un paese, gli Stati Uniti, potesse essere di beneficio anche agli altri: gli strumenti per esaltare l'effetto «locomotiva» e per minimizzare i contraccolpi negativi presso i partner sono stati meno efficaci che in passato. Questo vale in particolare per le relazioni monetarie, benché i pochi strumenti sopravvissuti in questo campo, lo Sme per i rapporti fra le divise europee e il Fmi per l'indebitamento dei paesi in via di sviluppo, abbiano dimostrato la loro validità in un momento di forte sollecitazione. A parte questa eccezione, i problemi sono tali da far apparire le soluzioni che vanno alla radice delle cose come troppo ambiziose in assenza di un minimo di leadership.

Le carenze dell'approccio usato, che i vertici in certo modo rappresentano, sono oggi più evidenti. Si fa spesso riferimento alla necessità di soluzioni più strutturali, usando come esempio, come modello le realizzazioni del dopoguerra. La riproduzione di quel modello, però, non è facile da ottenere se un paese, o meglio una classe politica in più paesi occidentali, non assume un ruolo di guida. Il ritorno a questo ruolo da parte degli Stati Uniti solleva perplessità, innanzitutto per il grado di irreversibilità di alcuni fattori nella redistribuzione di potenza nel mondo, in termini militari, politici ed economici.

Ma soprattutto di tipo di influenza internazionale, che l'attuale maggioranza americana sembra voler perseguire, non corrisponde agli obiettivi di un sistema occidentale più unito e più strutturato. Essa ritiene che l'egemonia sia meglio servita dalle relazioni bilaterali. A causa delle contingenze, un'America più forte strategicamente ed economicamente è sembrata qui e là

benvenuta, ma nuove tensioni si sono manifestate nelle relazioni fra i paesi industrializzati. Vi sono, in particolare, e vi saranno effetti divisivi sull'Europa, per l'insistenza sul bilateralismo e perché il grado di accettazione o di rifiuto dell'America forte varia da paese a paese e da momento a momento.

In assenza del ruolo guida degli Stati Uniti, i vertici sono stati visti come l'embrione di una formula sostitutiva: «collective leadership», guida collettiva. È però solo una formula, vuota perché non risponde alla fondamentale questione di dove il potere risiede. Allo stato attuale né la delega del potere né la sua redistribuzione sono tali da rendere concepibile la guida collettiva. La delega di potere per il mezzo delle istituzioni comuni è stata prima interrotta e poi ridotta. La redistribuzione di potere richiederebbe un accordo sui rispettivi ruoli, alquanto improbabile. Particolare incertezza sussiste in proposito circa il ruolo degli europei.

Un triplice processo si è verificato in Europa occidentale dopo la seconda guerra mondiale: a) di ridefinizione (per la Francia e l'Inghilterra) o di riacquisizione (per la Germania e l'Italia) dello status internazionale; b) di ricostruzione e di sviluppo economico; c) di integrazione nella Comunità. In tutti e tre vi è stata una sottintesa aspirazione di paragonarsi agli Stati Uniti quale polo mondiale. L'incertezza circa il grado in cui ci si è avvicinati a tale traguardo risiede principalmente nella parziale realizzazione dell'integrazione.

Una futura Europa unita avrebbe potuto ambire (e questa ambizione c'è stata, soprattutto in Francia) a pareggiare gli Stati Uniti, quale una terza superpotenza, o addirittura a sostituirli. Ciò implicava un certo grado di conflittualità con l'America e quindi una minore coesione nei rapporti occidentali. Questa posizione non è mai stata prevalente e l'ostilità verso gli Stati Uniti non è stata praticamente mai un fattore aggregante per l'Europa, salvo che per questioni di dettaglio. Anzi si può dire che la solidarietà europea ha finito per situarsi sempre solo un gradino più su della solidarietà atlantica, e quando questa si è trovata in difficoltà, ciò ha avuto effetti divisivi su quella. Si può d'altra parte anche dire che la coesione nel rapporto con l'America ha avuto bisogno di un «préalable» europeo, qualche volta solo di facciata, ma più spesso di sostanza, quale antidoto alla satellizzazione. È probabile che l'iniziale convinto favore americano per il federalismo europeo abbia favorito questo stato di cose.

Quindi la linea di condotta che ha avuto più effetto coesivo per gli europei è stata quella di essere di complemento agli Stati Uniti. Per esserlo in maniera significativa infatti occorre che la distanza da essi non sia troppo grande: di qui l'ossessione ricorrente di «gap» di vario genere, emergenti fra le due rive dell'Atlantico, con annessi appelli ad una maggiore integrazione per compensarli almeno in parte. L'attuale nuovo balzo in avanti della tecnologia ripropone il tema.

La riproduzione del tema avviene in particolare nel contesto del vertice dei Sette. Tre ordini di problemi vengono però a complicare le cose e a rendere la pura e semplice riproduzione dei passati comportamenti improbabile. Innanzitutto vi è il citato nuovo approccio degli Stati Uniti alle relazioni occidentali: disillusione circa l'Europa (con o senza spostamento sul Pacifico), crescente rifiuto del «préalable» europeo e decisa resistenza contro deleghe o redistribuzioni di potere. Poi vi è la riconsiderazione dei contesti di sicurezza, sia di quello degli Stati Uniti con la prospettiva di una strategia di difesa, sia di quello dell'Europa con la proposta di ritardare l'uso delle armi nucleari in questo teatro. Infine vi è il lungo stallo, per alcuni aspetti il declino dell'integrazione europea, senza però un abbandono di essa, anzi permettendo che nuove aspettative nei suoi confronti vengano nutrite, come per l'allargamento alla Spagna e al Portogallo.

L'ipotesi di un rilancio della Comunità diventa quindi un elemento ricorrente della politica dei leaders europei, anche se il grado di convinzione che vi sta dietro si presta a dubbi crescenti, proprio nella misura della ricorrenza, accompagnata come è da scarsa rispondenza negli atti effettivamente compiuti in seguito alle ipotesi. Queste si raggruppano oggi in tre categorie: a) perseguimento dell'unità economica, soprattutto mediante strumenti monetari (15); b) sviluppo di un approccio più europeo alla difesa (16); c) riforma istituzionale, che in parte comprende le due precedenti (17). Senza entrare qui in ciascuna, si può osservare che, se il freddo calcolo delle probabilità non sembra attribuire molte «chance» a nessuna di esse, resta per tutte un elevato grado di necessità sia per lo scopo che ciascuna si propone sia per la residua credibilità dell'Europa. Inoltre le opzioni relative restano sostanzialmente nelle mani degli europei. Quello che non è nelle loro mani è il corso futuro della politica americana: questo fa pendere sulle loro decisioni l'ombra

dell'incertezza, favorendo ad un tempo lo stato di necessità e l'attrattiva del rinvio.

Questi sono i problemi di fondo che i quattro capi di governo europei si troveranno di nuovo sul tavolo del prossimo vertice, e presumibilmente di quelli successivi, finché prevedibili. Essi potranno restare avvolti nella retorica dei «valori comuni», dell'«interdipendenza senza precedenti» e della «minaccia alla sicurezza comune», che i comunicati di ogni sessione continueranno a riproporci, magari con un'augurabile maggiore sobrietà. E ciò sia detto senza dispregio, ché una riconfermata percezione della solidarietà ha il suo valore, se non altro per la gestione quotidiana delle cose. Ma, se l'Occidente intende svolgere il compito mondiale, che nei momenti di fiducia sembra attribuirsi e che forse, come prima notato, non gli è poi tanto contestato, e soprattutto se l'Europa vuole contribuirvi con la sua parte, un riesame più radicale degli strumenti di azione comune è necessario. Se sarà di qualche aiuto a tale scopo, questo studio avrà raggiunto il suo scopo.

(1) Sempre di più alla vigilia del Vertice giungono ai partecipanti messaggi o appelli. Ciò è stato confermato dal caso di Lancaster House (1984): i principali paesi in via di sviluppo hanno attirato l'attenzione dei partecipanti sulle drammatiche situazioni di indebitamento; inoltre l'Irak ha sollecitato una presa di posizione sul conflitto del Golfo.

(2) V. il cap. II, di R. Putnam.

(3) «How to manage interdependence» è stato il titolo-chiave di diversi studi o rapporti nei secondi anni '70.

(4) «Collective leadership» è il titolo del sintetico rapporto di un gruppo di lavoro dell'American Council on Foreign Relations sui vertici dei Sette, pubblicato nel 1982.

(5) La Commissione Trilaterale, costituita nel 1973, ha tenuto da allora riunioni semestrali o annuali. Negli ultimi anni è invalsa presso di essa la regola di tenere la riunione annuale alla vigilia del vertice e di dedicare ad esso una sessione.

(6) La proposta di convocare i «principal countries» (USA, Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Giappone) allo scopo di risolvere situazioni di crisi è stata avanzata dal rapporto «Western Security», edito nel 1982 da quattro istituti internazionalistici.

(7) V. Cesare Merlini, «Que nous réservent les années '80?» in *Politique Internationale*, n. 8 (estate 1980), p. 197, Parigi.

(8) V. Henry Kissinger, «White House Years», Little, Brown & Co., New York, 1979, p. 958 (traduzione dell'autore).

(9) V. il cap. VI, di G. Bonvicini e W. Wessels.

(10) V. il cap. IV, di W. Wallace, e il cap. VI, cit..

(11) V. per esempio il Rapporto alla Commissione Trilaterale di E. Ortogna, R. Schaezel e N. Ushiba, «The Problem of International Consultations», New York, 1976.

(12) Nel corso di uno dei seminari della ricerca, che ha dato luogo a questo volume, il prof. Andreatta ha fra l'altro notato: «Malgrado la stagnazione, l'inflazione e il disordine nei cambi monetari, il rapporto fra commercio estero e PIL e il grado di simultaneità negli sviluppi a breve sono maggiori oggi (1983) di quindici anni fa». Ciononostante, concludeva, il controllo dell'economia internazionale «è oggi inadeguato sul piano sia concettuale che istituzionale».

(13) V. p.es. P. Guerrieri e P. C. Padoan, «L'economia politica internazionale dall'egemonia all'oligopolio», in P. Guerrieri e P. C. Padoan (a cura di), *Gioco senza regole*, F. Angeli ed., Milano, 1984.

(14) Per le versioni inglesi v. *The Economist*, 26 Febbraio e 21 Maggio, 1983.

(15) Seconda fase dello SME con sviluppi istituzionali e estensione nell'uso dell'ECU.

(16) Lo sviluppo di un approccio europeo alla sicurezza è trattato in particolare in K. Kaiser, C. Merlini, T. de Montbrial, W. Wallace, E. Wellenstein, *La Comunità europea: progresso o declino?* F.lli Palombi ed., Roma, 1983 (anche pubblicato in inglese, francese, tedesco, olandese, portoghese e spagnolo).

(17) Nel Settembre 1983 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione che contempla un trattato di Unione europea fra i membri della Comunità. L'ipotesi di una riforma istituzionale è stata ripresa dal Presidente Mitterrand in un discorso del 1984 dinanzi allo stesso Parlamento ed è stata poi oggetto di una delibera del Consiglio europeo di Fontainebleau, che ha incaricato un comitato di rappresentanti personali dei capi di governo di predisporre un piano a tale scopo.

**Kurt Becker**, già portavoce dell'ex Cancelliere Helmut Schmidt, è attualmente giornalista del «Die Zeit» di Amburgo.

**Gianni Bonvicini** è vicedirettore dell'Istituto Affari Internazionali di Roma.

**Guido Garavoglia**, già ricercatore dello Iai, è oggi funzionario della Camera dei Deputati.

**Cesare Merlini** è presidente dell'Istituto Affari Internazionali di Roma.

**Jacques Pelkmans** è professore di economia all'European Institute of Public Administration di Maastricht, Olanda.

**Robert Putnam** è professore di «Government» e presidente del Dipartimento di scienze politiche della Harvard University, Cambridge, Mass., Usa.

**William Wallace** è vicedirettore e direttore degli studi del Royal Institute of International Affairs (Chatham House) di Londra.

**Wolfgang Wessels** è direttore dell'Institut für Europäische Politik di Bonn.

INTRODUZIONE . . . . .	7
Cesare Merlini	

CAPITOLO I

---

I VERTICI ECONOMICI OCCIDENTALI (1975-1984): UNA RICO- STRUZIONE STORICA . . . . .	11
Guido Garavoglia	

CAPITOLO II

---

I VERTICI OCCIDENTALI: INTERPRETAZIONE POLITICA . . . . .	65
Robert D. Putnam	

CAPITOLO III

---

VERTICI OCCIDENTALI E COOPERAZIONE ECONOMICA. . . . .	123
Jacques Pelkmans	

CAPITOLO IV

---

I TEMI POLITICI AI VERTICI: UN NUOVO «CONCERTO DI PO- TENZE»? . . . . .	181
William Wallace	

## CAPITOLO V

---

IL RUOLO DEI MASS MEDIA TRA L'IMMAGINE E LA SO- STANZA . . . . .	203
Curt Becker	

## CAPITOLO VI

---

LA COMUNITÀ EUROPEA E I SETTE . . . . .	221
di Gianni Bonvicini e Wolfgang Wessels	

## CAPITOLO VII

---

EUROPA E AMERICA AL VERTICE DEI SETTE . . . . .	249
Cesare Merlini	

DOSSIER ADNKRONOS

Publicazione periodica

Aprile 1985, anno IV, N. 13

Direttore responsabile: Marta Gilda Ajò

Registr. Trib. di Roma n. 196 del 13 maggio 1982

Società Editrice Adnkronos Libri s.r.l.

Piazza Mignanelli, 25 - 00187 Roma

Copertina: GRAFICA VIVA

Gianluigi Marabotti

Finito di stampare nell'aprile 1985

OGRARO s.r.l. - 00153 Roma - Via dei Salumi, 30/E

DISTRIBUZIONE RIZZOLI

*Volumi già pubblicati nella collana "Dossier":*

Robert KATZ, **I Giorni dell'Ira**

Marco NESE - Ettore SERIO, **Il Generale Dalla Chiesa**

Gaetano MANZIONE, **Dai Paesi del Batticuore**

AA.VV., **Il Grande Accordo**

Sterling SEAGRAVE, **Pioggia Gialla**

Marcello D'ANGELO, **Droga Anima e Corpo**

Maurizio CREMASCO, **La Pace dal terrore al Disarmo**

Fabio ISMAN, **Angioni Noi a Beirut**

Rosario POMA, **Elena Luisi Cronaca di un Sequestro**

Daniele REPETTO, **Il Clandestino è finito?**

M. D'ANGELO, M. DE GIORGI, D. REPETTO, **Protagonista il Minore**

Aldo FORBICE - Giancarlo FORNARI, **I bugiardi del fisco**

---

*Volumi già pubblicati nella collana "Athena"*

Mario CACCAVALE, **Intervista sul Cuore e Dintorni**

Luciano RAGNO, **Un Figlio ad Ogni Costo**

# I VERTICI

## COOPERAZIONE E COMPETIZIONE TRA PAESI OCCIDENTALI

Quando Giscard d'Estaing, foulard al collo ed elegante tenuta da campagna, scese la sera nel salone centrale del castello di Rambouillet, rimase stupefatto. I capi di governo che aveva ricevuto ad uno ad uno nel corso della giornata, erano tutti lì, ma non erano soli. Ministri, assistenti speciali e portavoce formavano una piccola folla, vestita di scuro, ben lontana dall'immagine che il presidente francese aveva in testa quando aveva promosso l'incontro, che nelle sue intenzioni doveva essere una conversazione intorno al caminetto fra «coloro che contano», ad un tempo informale e decisiva. Così, con un'ipotesi un po' monarchica che si infrangeva contro la realtà delle società e delle relazioni occidentali del tempo, cominciava il 15 novembre 1975 quello che passerà alla storia come il primo vertice dei principali paesi industrializzati. Da allora ogni anno la riunione dei Sette occupa in tutto il mondo la prima pagina dei giornali ed è l'argomento di apertura dei notiziari televisivi. In questo libro c'è la storia dei vertici e l'analisi dei risultati, il loro ruolo fra cooperazione e negoziato, sia in campo economico, sia in campo politico, la loro immagine nei media; e c'è l'esame particolare della presenza europea al vertice e del rapporto Europa-Stati Uniti. L'opera è il risultato di uno studio a più voci (un politologo americano, un economista olandese, un analista inglese, un ex-portavoce del governo tedesco e tre studiosi italiani) promosso e diretto dall'Istituto Affari Internazionali.

L.150000 (14705)

