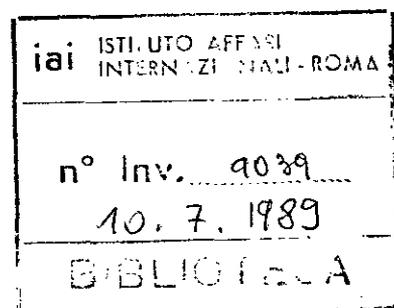


TENDENZE INTERNAZIONALI E COLLOCAZIONE ITALIANA
<Istituto Affari Internazionali ?>
Roma, Villa Miani, 20-21/I/1978

1. "Introduzione"/ Cesare Merlini
2. "L'evoluzione dei paesi meno sviluppati e la posizione dell'Italia"/ Roberto Aliboni
3. "Le divergenze fra i paesi europei e le alternative del processo di integrazione"/ Gianni Bonvicini e Joseph Sassoon
4. "Sistema e tendenze internazionali"
5. "La politica americana, la distensione e le scelte dell'Italia"/ Stefano Silvestri



Seminario

"TENDENZE INTERNAZIONALI E COLLOCAZIONE ITALIANA"

Roma, Villa Miani, 20-21 gennaio 1978

I N T R O D U Z I O N E

di

Cesare Merlini

Stesura provvisoria -
circolazione ristretta

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Perchè questa iniziativa dell'IAI? Perchè abbiamo percepito nel mondo politico italiano un certo interesse e diciamo anche francamente una certa confusione di analisi di una serie di mutamenti nel sistema internazionale, che si andavano verificando e che nel nostro paese, come spesso succede, si vedono con ritardo e a volte con paura.

Ritenevamo che questi mutamenti avessero conseguenze sulla situazione italiana e sulla collocazione internazionale dell'Italia. E la previsione era giusta : come vediamo alcuni esempi proprio in questi giorni. Quindi, questo è un secondo motivo: l'analisi della collocazione internazionale dell'Italia. Il terzo motivo è il seguente: noi abbiamo avuto nella seconda parte dello anno '77 due dibattiti parlamentari sulla politica estera, uno al Senato e uno alla Camera conclusisi entrambi con un ordine del giorno che ha visto l'unanimità delle forze politiche dell'arco costituzionale. L'Istituto, che da tempo analizzava la convergenza delle forze politiche sulle grosse scelte di politica estera, già due o tre anni fa aveva notato questo avvicinarsi e l'ha segnalato con molto anticipo. Adesso ci chiediamo quale è il suo significato, quali i contenuti di questa unanimità.

Il sistema internazionale presenta da molto tempo, due tendenze di fondo. Da una parte una crescente interdipendenza: ci sono ormai scelte di politica internazionale che hanno una influenza planetaria. Si pensi al dibattito internazionale e non solo interno, che si svolge sulla questione nucleare. Dall'altra parte assistiamo ad una crescente domanda di promozione, di partecipazione, da parte degli stati, da parte delle comunità locali, per cui vediamo aumentato sostanzialmente il numero degli stati partecipanti alle Nazioni Unite, con una differenziazione paurosa da paesi

che hanno appunto capacità di scelte planetarie, a tribù elette a stati, trasformate in stati nel contesto internazionale, e assistiamo all'interno degli stati a una domanda crescente di egualitarismo, di partecipazione delle comunità.

Il sistema internazionale è costretto a gestire queste due tendenze, sotto certi aspetti contraddittorie, che creano tensioni fra di loro. Negli anni '50-'60 si è cercato di sviluppare istituzioni internazionali che rendessero compatibili queste tendenze. Vi è stato così un forte rafforzamento del sistema internazionale, delle istituzioni che lo costituiscono, un tentativo di avere una partecipazione parlamentare a molte istituzioni, che corrisponde al desiderio di partecipazione, e allo stesso tempo alla volontà di attribuire a queste istituzioni competenze crescenti ed importanti sulle situazioni dei vari stati.

Negli anni '70, che potremmo chiamare l'era Kissinger-Breznev, abbiamo visto sovrapporsi a questo sistema internazionale, in via di arricchimento, una politica di potenza; nell'aprile '76 l'IAI ha convocato un convegno in cui abbiamo largamente dibattuto questo problema. Basta andare a vedere il nostro libro, che riporta sia le relazioni che il dibattito, e troveremo i problemi della sovrapposizione di un mondo interdipendente e partecipatorio con una politica in parte restaurativa, una politica di potenza. Abbiamo analizzato questo sistema, e lo abbiamo definito un sistema di interdipendenza fra ineguali.

Alla tensione nord-sud si è cercato in questa fase di far fronte, attraverso il condominio Usa-Urss, ai conflitti si è cercato di far fronte attraverso l'opera mediatrice dei paesi che potevano farlo, gli Stati Uniti. Innanzitutto (in un capitolo dell'ultimo annuario Silvestri sviluppava questa idea definendo

l'azione degli Stati Uniti come quella del "mediatore egemone"), e alla crisi economica che è seguita al rialzo del prezzo del petrolio, alla crisi del '73 - '74 si è fatto fronte essenzialmente con provvedimenti congiunturali, lasciando largamente da parte le iniziative di tipo strutturale che nella fase precedente erano state prevalenti.

A questa fase è succeduta, sotto l'influenza del cambiamento della Presidenza degli Stati Uniti, una nuova fase di cui ancora non riusciamo a indovinare le caratteristiche. E' difficile definire oggi cosa effettivamente voglia Carter. In primo luogo perchè, lo si è visto anche in passato, è molto difficile definire l'azione degli Stati Uniti dopo solo un anno di nuova presidenza, e in secondo luogo perchè l'azione del Presidente Carter si è finora manifestata in maniera estremamente contraddittoria, con una forte difformità tra la parte dichiaratoria, enunciativa e l'effettiva realizzazione.

Abbiamo visto enunciare indicazioni globali, quali i diritti civili, o la politica energetica. Giunti alla loro realizzazione pratica, si vede che i diritti civili sono contraddetti da un certo numero di dichiarazioni, da compromessi, e che sulla politica energetica il Congresso americano non segue il Presidente. E così via. Constatiamo inoltre una mancanza di proposte, strutturali per realizzare queste grandi idee: la politica si presenta contraddittoria, con frequenti ritorni e richiami alla pratica kissingeriana.

Non mancano naturalmente altri segni di mutamenti, oltre la nuova amministrazione americana. Accenno rapidamente ad esempio al cambiamento di leadership in Cina di cui si possono percepire già adesso le conseguenze, e che si annuncia come un cambiamento

di fondo, e di lungo periodo. Tutto lascia pensare che siamo di fronte a un cambiamento di leadership in Unione Sovietica, molto probabilmente nello spazio di due o tre anni.

In un intervallo di tempo relativamente breve le tre grandi potenze nucleari del mondo avranno cambiato tutte e tre di leadership: andremo dunque incontro a un periodo di trasformazioni internazionali abbastanza sostanzioso.

I mutamenti avvengono anche nel sistema economico. Tutti abbiamo notato come durante tutti gli ultimi anni, ma in particolare dopo la crisi del '73-'74, si è parlato della necessità di un nuovo ordine economico internazionale. Ora questo nuovo ordine economico internazionale, non è nato, nè sembra presentarsi all'orizzonte: al contrario vediamo i sintomi di un nuovo disordine economico internazionale. Ci sono spinte protezionistiche, ci sono manovre monetarie competitive. A tutto questo si cerca di far fronte attraverso quella che gli americani chiamerebbero la "summitry", cioè riunioni al vertice ripetute, distribuite e fatte con gli scopi più diversi, o attraverso tutta una rete di contatti multilaterali, di contatti bilaterali, un certo "multibilateralismo", che non sembra in grado di dare indicazioni di fondo, di trasformazione. Uno dei sintomi più gravi di questa situazione è stato il pratico fallimento della Conferenza Nord-Sud che pure era un grosso appuntamento storico, perchè la divisione del mondo fra il nord industrializzato e il sud parzialmente in via di industrializzazione è una delle grosse sfide che la storia ci rivolge in questo momento. Al contrario questa conferenza ben lungi da indicare forme di integrazione e di intesa, di concezione comune, ha manifestato forti divisioni. Queste divisioni ormai tagliano non solo fra nord e sud ma tagliano all'interno del mondo industrializzato e all'interno del mondo in via di industria-

lizzazione. Oltre a questo, più da vicino, assistiamo all'indebolimento costante della Comunità europea favorita da una divergenza profonda dell'economia europea, rispetto alla quale possono essere pensate solo le profonde trasformazioni strutturali; le uniche in grado di invertire una tendenza altrimenti inarrestabile.

Naturalmente esisteranno sempre gli ottimisti, che fidano sulla capacità autonoma di correzione, del mercato.

Ma il fatto è che nessuna procedura è stata definita e io personalmente ritengo che noi, pur senza percepirlo molto, nel 1977 siamo stati sull'orlo di una nuova grossa crisi energetica. Si stavano verificando di nuovo le stesse circostanze concomitanti che hanno determinato la crisi del '73 e cioè una lunga fase di deprezzamento del dollaro che metteva in tensione chi aveva definito il prezzo delle materie prime in dollari, e una grossa crisi in Medio Oriente. Fortunatamente Sadat ha mutato radicalmente queste premesse: egli ha compiuto un gesto positivo, ma forse anche disperato. L'unico in grado di evitare una nuova crisi medio orientale e globale che tutti sentivano avvicinarsi. Ma è possibile continuare e puntare in questo modo sul caso e sulla iniziativa di singoli leaders?

Alla crisi economica corrisponde dunque una situazione politica anch'essa di scarsa integrazione, soprattutto per mancanza di comunità di concezione. Non c'è una concezione comune sul valore da dare alle istituzioni, tanto per fare un esempio nei rapporti euro-americani. Carter aveva dato indicazione di voler parlare con le istituzioni ma contemporaneamente tende ad evidenziare nel concerto europeo (piuttosto che nelle istituzioni comuni) gli alleati più uguali degli altri o "privilegiati", come dice Silvestri nel suo documento, e quindi di fatto a differenziare gli europei tra loro. E questo non nasce solo dalle con-

traddizioni tipiche della politica di Carter ma nasce anche da una serie di contraddizioni della politica europea. Gli europei non hanno dato nessuna indicazione incoraggiante al discorso comune fra gli Stati Uniti e le istituzioni europee, ed hanno invece cercato ognuno nello stesso momento di avere il proprio posticino al sole. La conferenza di Londra della primavera dello scorso anno è sintomatica. Non c'è concezione comune su chi fa che cosa; non è stato definito un ruolo preciso per esempio della Comunità nei confronti del Sud Europa, nei confronti dell'allargamento. Non è stato definito un ruolo per il Giappone, per questa economia che ha un carattere così dirompente nei confronti del sistema economico internazionale. Non è stato stabilito quale grado di coesione o di libertà deve esistere nell'interno dei blocchi, mentre c'era prima una concezione abbastanza chiara che era quella riassunta dalla cosiddetta "dottrina Sonnenfeldt".

Ricordiamo in proposito un saggio di Pierre Hassner su "Survival", dove si afferma che la distensione ha facilitato la nascita del dissenso a Est e dell'eurocomunismo a Ovest. A suo avviso però ambedue le superpotenze tendono oggi a non accettare questi due fenomeni di evoluzione e di trasformazione. Per questo anche da parte occidentale mentre si afferma che esiste un maggior grado di libertà, quando poi si è di fronte al manifestarsi di questo maggior grado di libertà non si riesce a trovare altra politica che quella del ritorno al vecchio schema dei legami organici.

Due cose sulle quali manca una concezione comune è come ripartire gli oneri di sicurezza e gli oneri di difesa. Questo si manifesta soprattutto nel campo occidentale, ed è visibile nel dibattito che esiste fra l'introduzione di nuove tecnologie, il ruolo delle forze convenzionali e delle forze nucleari e così via. Durante la "fase kissingeriana", abbiamo assistito ad una spinta "neo-isolazionista" americana. Questa fase a mio avviso si è conclusa e la tendenza si è invertita. E' stato recentemente reso noto che un rapporto elaborato dal governo americano, indica una rinnovata attenzione al ruolo delle forze convenzionali. Questa è un'inversione di tendenza, sulla quale non c'è stato un adeguato dibattito fra alleati, e manca quindi una chiara dottrina e concezione comuni.

Un altro esempio di assenza di concezione comune è sul ruolo da attribuire ai paesi in via di sviluppo: lo si è visto nella differenziazione tra occidentali alla Conferenza Nord-Sud, tra le posizioni assunte dagli Stati Uniti, dalla Germania Federale, dagli altri paesi europei, spesse volte differenziate, spesse volte contraddittorie.

Infine, dopo gli aspetti economici e gli aspetti politici, molto brevemente ricorderò alcuni aspetti strategici.

Assistiamo ad una situazione in cui i problemi di disarmo si stanno obiettivamente multilateralizzando mentre al contrario i negoziati sono ancora in larga parte bilaterali fra USA e URSS. Questi negoziati si scontrano con l'evoluzione delle tecnologie e, cosa che ci riguarda direttamente, con l'interpretazione del ruolo europeo e della situazione che gli strateghi definiscono il "teatro europeo".

Nel complesso, tutte queste indicazioni ci fanno pensare a una progressiva disgregazione del sistema internazionale in seno

alla quale dobbiamo analizzare la situazione italiana, la collocazione italiana.

Rivolgiamoci innanzitutto al campo economico. L'Italia è indicata nell'elenco dei maggiori paesi industrializzati, se non vado errato, al nono o decimo posto, partecipa alle riunioni dei sette paesi industrializzati che si sono riuniti a Londra, ecc. ecc. Ma si ha l'impressione che questa collocazione sia più formale che sostanziale sintomatica è l'esclusione dell'Italia dalla riunione segreta di Parigi. Ed è sintomatica la riduzione dello spazio internazionale della nostra economia. Infatti, come si osserva anche nel documento sulle divergenze economiche dei paesi della Cee (Bonvicini e Sassoon) si vede che queste divergenze sono crescenti e che l'economia italiana si viene a trovare, non sempre ma molto spesso, sui gradini più bassi. Se non si pensa a trasformazioni abbastanza radicali della situazione l'Italia ha poche chances di recuperare posizioni in futuro.

Il fatto è che alla divergenza tra europei non corrisponde una equa divisione internazionale del lavoro. Le economie più avanzate nel contesto europeo occupano ancora settori economici nei quali noi potremmo sperare di espanderci e quindi ci creano una limitazione molto importante. D'altra parte (ed è questa l'analisi contenuta nel documento sui paesi in via di sviluppo), noi notiamo che all'interno dei paesi in via di sviluppo si evidenzia un gruppo di paesi, le cui economie sono in via di rapida industrializzazione rispetto ai nostri standards. Sono spesso paesi non produttori di petrolio ma con mercati in via di espansione proprio in conseguenza delle disponibilità che le risorse petrolifere hanno messo a disposizione, le cui economie diventano rapidamente competitive nei nostri confronti. Nel convegno IAI della primavera del '77, cui prima accennavo, si è avuto un dibattito fra Francesco Forte, Guido Carli e Marcello De Cecco, a parti-

re da un'analisi di Forte secondo cui l'economia italiana si stava qualificando come un'economia intermedia. A suo avviso il problema per noi era assicurarci, a questo livello intermedio, uno spazio confortevole. De Cecco contestava questa tesi sostenendo che una tale politica ci avrebbe fatto uscire dal gruppo dei paesi industrializzati creandoci nuovi problemi di concorrenza, e una nuova difficile competitività nei nostri confronti. Secondo, De Cecco, per uscire da questa situazione l'Italia dovrebbe cercare di trovare spazio a livelli tecnologici elevati. A me sembra che questo dibattito, nelle grandi linee, sia confermato oggi: le previsioni più negative dell'uno e dell'altro si stanno verificando. Più negative nel senso che aveva ragione Forte nel dire che l'economia italiana non sarebbe riuscita a muoversi più dinamicamente e in maniera più qualificata. Ma aveva ragione anche De Cecco a dire che se stiamo a questi livelli ci troviamo in una situazione di fatto che non corrisponde più a quella di paese industrializzato, bensì di un paese in via di industrializzazione.

Dal punto di vista politico sappiamo che la situazione interna italiana crea grossi problemi nelle nostre relazioni internazionali. In questi giorni stiamo vedendo come la questione comunista sia tornata in primo piano, probabilmente anche per il suo collegamento con la situazione francese. Gli americani hanno forse ritenuto un po' troppo affrettatamente che la situazione francese sia risolta, e che il maggior punto di tensione ritorni ad essere quello italiano. Ma io non vorrei che ci si limitasse al discorso delle tensioni americane, ma che tenessimo presente anche il contesto europeo. Nei nostri lavori abbiamo notato come in fondo Carter abbia dimostrato, all'inizio del suo mandato, una certa disponibilità a ricevere coperture europee, per

le trasformazioni politiche che si verificano soprattutto nel sud dell'Europa, e come queste coperture europee siano venute a mancare, attribuendo così di fatto agli Stati Uniti una nuova responsabilità, forse non del tutto voluta.

Se queste coperture europee mancano, la situazione comunista ci espone a una crescente tensione anche nei confronti della Unione Sovietica. Gli attacchi che sono stati fatti da parte sovietica al fenomeno dell'eurocomunismo hanno fatto pensare a molti osservatori, che in fondo l'azione delle due superpotenze sulla scena politica italiana è di fatto volta ad evidenziare le parti più dure degli schieramenti dei grossi partiti italiani, quello democristiano e quello comunista.

Esiste un'altro problema nei confronti dei nostri rapporti internazionali, ed è quello della crescente violenza civile.

Tale problema è sottovalutato: basti pensare che in fondo il governo americano sembra augurarsi nuove elezioni in Italia senza tener in conto il problema della violenza civile.

L'ultimo punto è quello strategico. La posizione strategica dell'Italia, è, forse più di quanto viene percepito a livello politico, molto critica. Anche in situazioni normali l'Italia è parte integrante del sistema di avvistamento di difesa della Nato e rappresenta un legame fra lo scacchiere centrale e lo scacchiere del sud. E' necessario analizzare concretamente quale è il grado di sostituibilità della posizione strategica italiana, così da valutare i costi di alcuni "contingency planning" (che viene rivelato esistono nella Nato) di sostituzione della posizione italiana. E' inoltre necessario sempre ricordare che esiste una possibile utilità "eccezionale" dell'Italia. Teniamo presente che esiste una potenziale crisi ai nostri confini, quella jugoslava, che può scoppiare in qualsiasi momento.

L'Italia soffre della disgregazione del sistema internazionale perchè di fatto l'Italia ha bisogno dell'integrazione con gli altri paesi europei, per non scivolare in un protezionismo e marginalizzazione crescenti . Le istituzioni comunitarie hanno offerto un certo spazio di azione al governo italiano, di cui forse non abbiamo saputo beneficiare fino in fondo, ma l'analisi che non viene fatta è quale sarebbe la nostra possibilità di azione nel momento in cui il canale delle istituzioni comunitarie venisse a esaurirsi.

Abbiamo bisogno della distensione, per non diventare un paese sempre più di frontiera, abbiamo bisogno degli alleati, per non rinunciare alla difesa o per non essere costretti a pagarne una troppo costosa , e infine, abbiamo bisogno dei rapporti con i paesi in via di sviluppo perchè è mutato il contesto economico internazionale. Noi siamo abituati a parlare con i paesi in via di sviluppo in termini di assistenza tecnica, ma la situazione sta cambiando. Noi ci troviamo oggi in rapporto di competitività con questi paesi e quindi abbiamo bisogno della cooperazione nei confronti di questi paesi, innanzitutto perchè abbiamo interessi in comune come la stabilizzazione dei corsi delle materie prime.

In conclusione, c'è una possibilità di dislocazione dell'Italia nel contesto internazionale. Ho già citato una serie di sintomi di slittamenti, un certo mutamento economico, un certo tentativo di emarginazione politica e una situazione di indebolimento dei fattori integrativi. Credo che dobbiamo prendere coscienza di questa dislocazione.

E qui arrivo al mio ultimo punto che è quello delle forze politiche italiane. L'accordo tra le forze politiche è relativo alle maggiori scelte, ed è un fatto che noi dobbiamo registrare, ci mette in una situazione più simile a quella degli altri paesi

industrializzati. Ho anche l'impressione che vi sia una crescente percezione dell'interdipendenza economica dell'Italia: lo si è visto in vari casi. Secondo me il caso più macroscopico è stato il negoziato stabilitosi in pratica fra i sindacati e il Fondo Monetario Internazionale con la mediazione del governo. Sul piano politico la percezione è molto più confusa e molto più lenta. Si ha la tendenza più che a analizzare le interferenze esterne, ad utilizzarle a scopi interni oppure ad accettarle, a rassegnarsi. Non è un fenomeno solo nostro. In un suo articolo su "Le Monde" Fontaine diceva che i francesi, troppo rassegnati alla mediocrità, non riescono a capire l'estrema attenzione con la quale i governi esteri scrutano un avvenire sul quale pensano di poter influire. Io direi che se questa frase è vera per i francesi, è ancora più vera per la situazione italiana. Se guardiamo infine all'aspetto strategico, constatiamo una diffusa ignoranza: è un problema che non viene analizzato sostanzialmente, e quando viene fatto, si scade in termini superficiali, moralistici. Lo si è visto nel caso del dibattito sulla bomba al neutrone; lo si è visto nello stupore che ha investito la classe politica italiana quando al parlamento ci si è accorti che sul territorio italiano è dislocato un quantitativo notevole di testate nucleari, e che era previsto fossero trasportate per via aerea con una certa facilità.

Io vorrei quindi richiamare l'attenzione sul fatto che vi è il rischio che questa unanimità politica resti di facciata e che essa nasconda da una parte delle riserve, delle velleità, dei ritorni nazionalistici che sono in fondo la faccia esterna dello spettro di avventura che sovrasta la crisi italiana.

L'altra faccia della politica italiana, è che vi sia un disinteresse per le cose internazionali, una certa rassegnazione una deresponsabilizzazione del paese, sostanzialmente una vocazio-

ne al satellismo. Se metto in rilievo questi difetti della raggiunta unanimità delle forze politiche sulle scelte di politica internazionale è perchè temo che in caso di crisi questa unanimità improvvisamente sparisca. Allora, da una parte le velleità, dall'altra, la vocazione al satellismo emergerebbero e si scontrerebbero.

Seminario

"TENDENZE INTERNAZIONALI E COLLOCAZIONE ITALIANA"

Roma, Villa Miani, 20-21 gennaio 1978

L'EVOLUZIONE DEI PAESI MENO SVILUPPATI

E LA POSIZIONE DELL'ITALIA

di

Roberto Aliboni

Sommario

Scopo principale della relazione è di definire le recenti linee di evoluzione dei PVS per trarre delle conclusioni sul ruolo dell'Italia nei confronti di questi paesi.

I principali fattori di mutamento che riguardano i PVS sembrano:

- A - la disaggregazione fra PVS con un avanzo di bilancia corrente e PVS con un disavanzo;
- B - il fatto che una disaggregazione di questo tipo è avvenuta anche fra i paesi industrializzati, sicchè la linea di demarcazione non passa più solo fra PVS e paesi industrializzati, bensì anche all'interno dei due gruppi;
- C - il fatto che i flussi finanziari internazionali che riguardano i PVS sono attualmente solo in parte minore costituiti da aiuti pubblici, essendo invece per la maggior parte risorse a condizioni di mercato in modo sostanziale gestite da istituti transnazionali (piuttosto che da organismi internazionali ufficiali e governi);
- D - la disaggregazione fra PVS non petroliferi, che vede da una parte un drappello di paesi che si stanno rapidamente industrializzando e che assorbono le risorse di mercato indicate al punto precedente e, dall'altra, paesi che dovranno essere assistiti ancora a lungo e che oggi sono destinatari di aiuti del tutto insufficienti;
- E - la disaggregazione in termini di potenze dei PVS, che corrisponde a un ridimensionamento dell'Europa e al nuovo policentrismo della visione strategica americana, oltre che ai recenti mutamenti economici indicati ai punti precedenti;
- F - l'aggregazione del gruppo dei PVS nei negoziati internazionali, fondata su fattori politico-storici, che si esprime soprattutto a proposito della stabilizzazione delle materie prime;
- G - la disaggregazione fra pesi industrializzati in relazione ai loro diversi interessi circa la stabilizzazione delle materie prime.

Questi fattori incidono in maniera diversa sull'Italia:

- a- la rapida industrializzazione di alcuni PVS e la loro competi-

vità sui mercati internazionali, al di là delle soluzioni protezionistiche, pone un problema di drastico ridimensionamento di alcuni settori industriali;

b - c'è un interesse italiano coincidente con quello dei PVS nella stabilizzazione delle materie prime; nel contempo si pone nel più lungo periodo un problema di investimenti risparmiatori di risorse naturali (centrali a plutonio) destinati a ridimensionare il costo e la dipendenza dalle importazioni;

c - c'è un interesse italiano coincidente ancora con quello dei PVS all'instaurazione di una cooperazione internazionale innanzitutto finanziaria (ma anche industriale e tecnologica) che consenta ai PVS di ottenere risorse per lo sviluppo e ai paesi industrializzati più deboli di superare la crisi e di affrontare una fase di sviluppo nuova e più compatibile con la diversificazione in corso della divisione internazionale del lavoro.

La tesi della relazione è che i mutamenti recenti hanno creato una maggiore osmosi e integrazione dell'economia internazionale. I mutamenti non riguardano solo i PVS ma anche gli altri gruppi e in particolare i paesi industrializzati. Aggregazioni e disaggregazioni passano ormai all'interno dei vecchi raggruppamenti. L'Italia e altri paesi industrializzati si trovano in questa situazione ad avere due importanti problemi coincidenti con quelli dei PVS: necessità di una cooperazione internazionale, attualmente carente, e necessità di impostare una nuova fase di sviluppo. Per l'Italia ha dunque senso una specifica politica di rapporti coi PVS solo se parte di una complessiva politica di cooperazione e sviluppo internazionale.

Mutamenti di percezione

Oggi che il sistema economico internazionale è soggetto a grandi polarizzazioni, paradossalmente è meglio percepita la sua sostanziale unitarietà. Non c'è analisi che non consideri il siste-

ma come un bilancio, dove a fronte di ogni disavanzo deve esserci un avanzo e viceversa. Mai come oggi sembra diffusa la consapevolezza che l'economia internazionale è un gioco a somma zero.

L'unitarietà del sistema economica internazionale non era altrettanto viva nella percezione corrente degli anni 50 e 60. I paesi industrializzati scorgevano soprattutto nell'elargizione di aiuti il legame che li univa ai paesi in via di sviluppo (PVS). Beneficiari di sovvenzioni, essi erano considerati dai paesi industrializzati come un segmento connesso ma non significativamente integrato all'economia internazionale. In altri termini, i PVS erano visti come un settore residuale dell'economia internazionale che assorbiva risorse reali soprattutto in virtù di una politica condotta dai paesi industrializzati piuttosto che attraverso gli automatismi del mercato.

Ma allora, perchè la percezione del ruolo dei PVS nell'economia internazionale è cambiata?

Dopo la crisi del 1973

Le percezioni non mutano per il mutare di un atteggiamento dello spirito, bensì sotto la pressione dei fatti. Ora, alcuni fattori di mutamento erano all'opera già prima della crisi degli anni 70. Sono quelli originati dalla decolonizzazione e dal difficile periodo di transizione ancora in corso.

Finito il colonialismo, il gruppo dei PVS ha visto accentuarsi le differenze politiche ed economiche già esistenti al suo interno. Il Terzo Mondo, poco omogeneo sin dalla nascita, è stato senza dubbio sottoposto a considerevoli spinte disaggregative. Tuttavia, anche quelli fra i PVS che più esplicitamente desiderano integrarsi nel capitalismo occidentale, conservano il sentimento di un antagonismo storico con i paesi di più antica industrializzazione, diffidano dell'interdipendenza - perchè la vedono fondata su condizioni di partenza ineguali - e hanno adottato la "collective self-reliance" (cioè contare sulle forze proprie del gruppo). In altre parole, c'è un potente fattore di aggregazione fra i PVS,

di natura politica, che supera le enormi differenziazioni che esistono fra loro. Questo fattore negli ultimi anni si è irrobustito, maturando assieme ai fattori più recenti di cui ora diremo. Esso si manifesta principalmente nella rivendicazione della riappropriazione dei prodotti di base e della loro gestione, secondo quanto stabilisce l'articolo 5 della Carta dei Diritti e dei Doveri Economici degli Stati.

I fattori più recenti sono quelli collegati all'evoluzione della crisi petrolifera fra il 1971 e il 1973. Sono essenzialmente due: innanzitutto è cambiato in modo significativo e sostanziale l'assetto dei saldi delle partite correnti. Fino all'inizio degli anni 70 i paesi industrializzati nel loro complesso mostravano un avanzo costante nei confronti del gruppo dei PVS. Dopo la crisi del 1973 la linea di divisione passa invece all'interno dei due gruppi. Fra i paesi in avanzo si annoverano in primo luogo quelli dello OPEC (specialmente quelli della penisola araba) e poi alcuni paesi industrializzati (Giappone, Germania, Olanda). Fra i paesi in disavanzo ci sono tutti quelli meno sviluppati che non esportano petrolio e una parte assai consistente e significativa di paesi industrializzati (fra i quali gli USA che, come paese a moneta di riserva, occupano però un posto particolare). Il secondo mutamento non è meno importante. Fino alla fine degli anni 60 il finanziamento del disavanzo dei PVS, oltre che agli investimenti esteri e ai crediti all'esportazione, era in maniera sostanziale affidato agli aiuti pubblici.

Dopo il 1973, il finanziamento dei paesi in disavanzo, assicurato solo marginalmente dalle fonti ufficiali bilaterali e multilaterali (malgrado il notevole sforzo in termini di aiuti dei paesi OPEC), è stato invece il risultato dell'espansione delle operazioni delle banche europee, giapponesi e soprattutto americane che operano sui mercati internazionali e su quelli xenovalutari.

Un primo risultato dell'operare di questi due fattori è un mutamento importante nel ruolo dei paesi industrializzati come gruppo. In precedenza questi paesi erano nel loro insieme prestatori netti ai PVS. Attualmente una parte di essi funziona da inter-

mediaria fra i paesi OPEC in avanzo e gli altri paesi - meno sviluppati e industrializzati - in disavanzo. Inoltre è bene sottolineare che alcuni paesi industrializzati, in presenza di una scarsa cooperazione ufficiale, hanno talvolta più difficoltà di alcuni PVS a beneficiare del riciclaggio delle banche private, com'è accaduto all'Italia. Un secondo risultato va valutato in termini anche politici. Aver lasciato alle banche commerciali e al mercato il ristabilimento dell'equilibrio dopo la crisi del 1973 ha fortemente compromesso le capacità di cooperazione e reazione dell'economia internazionale, creando le premesse di ulteriori squilibri. Le disaggregazioni e i cambiamenti di cui parliamo non riescono a tradursi in un equilibrio stabile.

Indebitamento e industrializzazione

A ben vedere i mutamenti sono più profondi. Il mutamento dei ruoli finanziari è accompagnato dall'emergere di un gruppo di PVS in disavanzo, i quali hanno ormai avviato un processo di rapida industrializzazione. Questo processo non è stato praticamente interrotto neppure dalla recessione mondiale seguita alla crisi del 1973. Qual'è la connessione fra i mutamenti finanziari di cui abbiamo parlato e questo processo di industrializzazione? La connessione si scorge osservando i dati della tabella seguente, che riguardano i più avanzati fra i PVS non esportatori di petrolio.

PAESI	DISAVANZO CORRENTE (milioni di \$)		DEBITO VERSO LE BANCHE (miliardi \$)		TASSI DI SVILUPPO DEL PIL AI PREZZI DEL 1970	
	1975	1976	1975	1976	1970-73	1973-75
Argentina	1.281	+617°	3,2	3,4	3,8	2,7
Brasile	6.744	6.212	14,8	21,2	11,4	6,8
Cile	578	+25°	0,8	1,1	1,2	-4,8
Colombia	126	+320°	1,6	1,6	6,9	5,3
Sud Corea	1.255	325	3,3	3,9	11,1	10,7 ^x
Filippine	990	1.142	2,0	2,6	6,8	6,0 ^x
Messico	4.210	3.417	13,5	17,9	6,1	5,1
Perù	1.574	1.231	2,3	2,8	5,7	5,2
Tailandia	503	486	1,2	1,4	7,5	5,5 ^x
Taiwan	580	+395°	2,1	2,6	11,8	4,8 ^x

° avanzo; x 1973-76

Fonte: R. Solomon, A Perspective on the Debt of Developing Countries, "Brookings Papers on Economic Activity", 2, 1977, pp. 479-509

Questi dieci paesi contano per circa la metà del disavanzo totale dei PVS non produttori di petrolio e ricevono quasi tre quarti delle risorse finanziarie riciclate dalle banche verso il gruppo. I loro tassi di sviluppo si sono contratti nel triennio successivo alla crisi del 1973, rispetto a quelli del triennio precedente, ma sono sempre notevolmente superiori a quelli dei paesi industrializzati nel periodo corrispondenti, e sempre superiori al 5%, con l'eccezione dell'Argentina, di Taiwan e del Cile (su cui andrebbe fatto un discorso particolare). La connessione sta dunque nel fatto che le banche internazionali, riciclando in questi anni l'avanzo OPEC secondo criteri di mercato, lo hanno perlopiù investito nei paesi che hanno manifestato il tasso più alto di sviluppo e (come si desume da altri indicatori) di industrializzazione. In questo senso, poichè a quanto pare queste risorse si sono trasformate in capitale reale piuttosto che in consumi o semplici corrispettivi delle "fatture" petrolifere le banche hanno effettuato un impiego "virtuoso" dell'avanzo OPEC e hanno contribuito a una fase importante dello sviluppo industriale dei singoli paesi interessati e del sistema capitalistico nel suo insieme;

La rapida industrializzazione di alcuni PVS, fra cui oltre quelli appena menzionati occorre pure ricordare taluni paesi OPEC - come l'Iran, l'Algeria e il Venezuela -, non è priva di effetti nei confronti di taluni paesi industrializzati. Lo sviluppo di questo gruppo di PVS, infatti, si sta traducendo, almeno in questa fase, in un rapidissimo accrescimento delle loro esportazioni di manufatti. Alcuni di questi paesi, come il Brasile e il Messico, sono dotati di mercati interni potenzialmente molto vasti. Si può pensare che per questi paesi la fase di sviluppo export-led possa essere transitoria (o che potrà continuare in una fase di espansione dell'economia internazionale). Per paesi come Taiwan (oppure Hong Kong e Singapore) ci troviamo di fronte a prospettive certamente diverse. L'ascesa di questi PVS sul mercato internazionale crea più problemi del normale perchè coin-

cide con una fase di recessione, lunga oltre che grave. Tuttavia, questa evoluzione significa comunque un cambiamento nella divisione internazionale del lavoro, e poichè essa riguarda prodotti generalmente e tecnologia standardizzata (calzature, tessili, automobili, prodotti siderurgici, etc.) dalla concorrenza di questi PVS sono innanzitutto investiti paesi come l'Italia, la cui specializzazione internazionale è maggiormente fondata su una struttura produttiva nell'insieme più arretrata di altre. E' questo un fattore non ancora decisivo nell'ondata protezionistica che si sta riversando sull'economia internazionale. E' destinato a diventarlo, se le economie più direttamente interessate da questa evoluzione non vorranno procedere ai necessari aggiustamenti.

Gli aiuti e la gestione delle materie prime

Un aspetto che si rileva da quanto abbiamo appena detto è la disaggregazione del gruppo dei PVS. Da una parte abbiamo dei paesi che assorbono risorse finanziarie a condizioni di mercato, sviluppandosi a un tasso elevato. Dall'altra, abbiamo un gran numero di paesi, talvolta importanti come il Bangla Desh, che invece dipendono dall'aiuto. Anche se fra questi ultimi ci sono paesi dotati di grandi risorse naturali, come lo Zair, che presto si dovrebbe emancipare dalla necessità di aiuti, occorre prendere atto dell'esistenza di una vasta fascia di PVS che dovranno ancora a lungo essere assistiti.

Ora, sarebbe importante prendere atto di queste ripartizioni per apprestare una migliore cooperazione nella gestione dell'economia internazionale. Lasciare al mercato tale gestione - come ha voluto dichiaratamente la passata amministrazione americana - può essere utile per quei PVS che si stanno industrializzando più rapidamente, ma non risolve nulla circa il problema dell'assistenza e di una adeguata distribuzione della liquidità. In altre parole, non si può far finta che una riorganizzazione del sistema monetario e finanziario internazionale non serva.

Com'è noto, si è invece cercato di utilizzare queste disaggregazioni per rompere il fronte dei PVS nelle diverse sedi in cui

tenacemente si batte. Naturalmente, sarebbe errato ritenere che tali disaggregazioni siano rimaste senza effetto sulla coesione politica del gruppo. Basta ricordare la reazione negativa di paesi come il Brasile, preoccupati della propria affidabilità come clienti della finanza internazionale, allorchè il gruppo dei "77" stabili di chiedere la moratoria del debito alla sessione UNCTAD di Nairobi. D'altra parte, fra i fattori d'insuccesso della Conferenza sulla Cooperazione Economica Internazionale a Parigi occorre pure annoverare il sospetto dei più poveri verso i PVS più ricchi e potenti che in quella sede li rappresentarono.

Malgrado tutto ciò, come abbiamo già detto, ci sono fattori aggregativi di natura politica che finiscono per cementare il gruppo.

Ora, questa aggregazione ha trovato la sua espressione a proposito delle materie prime. Come testimoniano i difficili negoziati in corso sul Fondo Comune proposto in sede UNCTAD, è sulla stabilità e remuneratività dei prezzi delle materie prime che oggi si svolge il confronto fra paesi industrializzati e PVS. Come mai combattono su questo fronte anche PVS il cui destino non appare almeno direttamente legato all'evoluzione delle materie prime?

Un'interpretazione un po' ideologizzante direbbe che ciò accade perchè le ragioni di scambio costituiscono il punto cruciale del rapporto fra paesi a diverso livello di sviluppo. Qualunque cosa si pensi del significato dell'andamento di lungo termine delle ragioni di scambio fra prodotti primari e manufatti, è vero che i mutamenti violenti verificatisi a partire dal 1973 in tali ragioni di scambio, con improvvisi aumenti delle materie prime e altrettanto rapidi recuperi dei manufatti, hanno largamente influito sulla crisi recessiva in corso e ne costituiscono un aspetto strutturale. E' certamente affrettato parlare di ribaltamento delle ragioni di scambio e quindi dell'assetto di potere nell'economia internazionale. Ma sarebbe anche errato non cogliere il mutamento nella certezza delle aspettative e del controllo da parte degli operatori dei paesi industrializzati circa i prezzi di lungo periodo delle materie prime.

Questo punto è stato nettamente percepito dai PVS e si è tradotto, al di là delle diversità di atteggiamento e di interessi (stabilizzazione dei prezzi, dei ricavi, dei mercati), in un obiettivo comune: la volontà di gestire questo fondamentale segmento dell'economia mondiale che sono le materie prime. Attualmente questa gestione è doppiamente in mano dei paesi industrializzati. Questi infatti gestiscono i meccanismi che finanziano l'esportazione delle materie prime e, a Londra e Chicago, i maggiori mercati dove si contrattano questi prodotti. La rivendicazione del Fondo Comune acquista così una natura istituzionale. Il problema che sembra accomunare i PVS è quello di entrare con un proprio strumento nella gestione delle materie prime. I termini di questa gestione (che cosa e quanto stabilizzare) appaiono un aspetto secondario, anche se importante.

Al contrario, gli interessi di fondo dei paesi industrializzati appaiono meno omogenei. Paesi come gli USA, importanti produttori di materie prime essi stessi, hanno soprattutto l'interesse a non perdere il controllo della gestione. Avendo delle materie prime da fornire alla propria industria di trasformazione, questi paesi sono pronti a sostenere uno scontro anche duro. Altri paesi, come la Germania, con un avanzo della bilancia corrente, attraverso rivalutazioni ben gestite della moneta riescono a controllare il potenziale inflazionista di materie prime con prezzi crescenti. Questi paesi sono orientati a sborsare aiuti finanziari ai paesi produttori piuttosto che consentire qualsiasi stabilizzazione. Anche qui, specialmente se la motivazione dei PVS è quella che abbiamo pocanzi indicato, c'è posto per un confronto. Infine, ci sono i paesi, come l'Italia, con un disavanzo più o meno grave, i quali non hanno altra alternativa che assorbire l'inflazione originata dalle importazioni di materie prime. Questi paesi hanno interesse a forme di stabilizzazione (anche se poi nei negoziati per motivi di schieramento si comportano in modo incongruo con il proprio interesse).

La diffusione del potere

Torniamo ora ai fattori di mutamento più recenti, per valutarne uno la cui natura è essenzialmente politica. Anche se c'è una fondamentale aggregazione politica del gruppo dei PVS, sempre sul piano politico vanno registrate importanti disaggregazioni. Si tratta di una diffusione di potenza che riguarda alcuni paesi guida del gruppo dei PVS, che è connessa da un lato con i mutamenti economici recenti e, dall'altro, con un mutamento della visione strategica complessiva degli USA.

Sia pure lentamente, la percezione strategica globale degli USA è venuta allargandosi e diversificandosi. Anche se negli anni 50 e 60 gli USA avevano stretto, accanto alla NATO, patti di difesa in altre regioni del mondo che potevano avere una importanza strategica altrettanto grande, il rapporto con l'Europa era privilegiato perchè l'Europa centrale era considerata come il teatro del conflitto più probabile e coinvolgente e perchè la potenza economica europea, suggellata dalla sua unificazione politica, doveva essere il complemento di quella americana nella stabilizzazione del mondo occidentale. Questi due fattori di privilegio sono venuti largamente meno. L'Europa centrale non è più al centro della tensione. La tensione è oggi nel Medio Oriente, in Africa e in molte parti dell'Asia. D'altra parte, la CEE non è sfociata in nessuna forma d'integrazione politica, e la sua economia, benchè sia ancora fra le più potenti del mondo, è sottoposta a pressioni e lacerazioni senza che appaia una volontà e un'immaginazione capaci di superarle.

Le economie che detengono il petrolio e le nascenti economie industriali costituiscono in questo quadro dei poli che sempre più ridimensionano l'Europa. Anche l'incremento demografico, che per molti aspetti è un freno allo sviluppo economico, è però indice di un prossimo ridimensionamento dell'Europa. Se c'era ancora qualche senso di attribuire all'espressione "eurocentrismo", anch'esso sta venendo meno. Il mondo è disseminato di nuovi centri: l'Arabia Saudita, l'Iran, il Venezuela, l'India, il Brasile, il Messico, la Nigeria, etc. Che gli USA

non abbiano ancora una politica per rendere coerente questo policentrismo della provincia imperiale è vero, ma non è un punto che qui ci riguarda.

Sullo sviluppo di questo policentrismo hanno influito, come si è detto, anche i mutamenti economici recenti. In questo senso occorre sottolineare la cooptazione dell'Arabia Saudita fra il ridottissimo numero di paesi che hanno voce in capitolo nella finanza internazionale. Per essere il paese che figura come il secondo prestatore netto nel FMI, l'Arabia Saudita ha diritto a un posto nel Consiglio d'amministrazione di questo organismo internazionale. Questo del resto è solo l'aspetto legittimativo di una potenza finanziaria che consiste soprattutto nelle enormi attività che questo paese ha collocato in alcuni paesi occidentali, in primo luogo in USA, e sui mercati xenovalutari. Occorre porre mente al fatto che in un futuro non lontano il rendimento delle attività finanziarie dell'Arabia Saudita sarà superiore agli introiti delle sue esportazioni di petrolio. L'ingresso di un paese, la cui ricchezza è sostanzialmente finanziaria, nel vertice del sistema monetario e finanziario internazionale, non è solo una generica perdita di potere da parte di alcuni paesi industriali, come l'Italia. Questo paese avrà un peso decisivo circa una serie di argomenti cruciali per il futuro dell'economia mondiale: il ruolo del dollaro e / o la creazione di nuove forme di liquidità internazionale, il ruolo del FMI e la distribuzione della liquidità, i prestiti internazionali e la loro condizionalità.

Necessità di una cooperazione internazionale

Nelle pagine precedenti abbiamo cercato di mettere in rilievo il mutamento fondamentale che c'è stato nel ruolo internazionale dei PVS a partire dal 1973. Il gruppo dei PVS è percorso da spinte aggregative e disaggregative nello stesso tempo. Ma ciò che importa rilevare è che spinte della stessa natura percorrono pure il gruppo dei paesi OCSE. Il gruppo dei

paesi socialisti - che abbiamo volutamente trascurato per semplificare l'esposizione - anch'esso soggetto a scossoni interni, ha subito un mutamento importante nei suoi rapporti con l'Occidente, diventandone un considerevole debitore. Ciò significa una sua qualche integrazione nell'economia internazionale. Comunque, il fatto che i fattori di mutamento abbiano investito tutti i gruppi e soprattutto il fatto che essi passino all'interno dei gruppi precostituiti corrisponde a una maggiore integrazione del sistema economico internazionale. Questo dato è di grande importanza e, come abbiamo detto all'inizio, esso è in qualche modo entrato nella percezione corrente dei paesi industrializzati. Partire da questo dato significa che d'ora in avanti è necessario operare in termini di cooperazione internazionale globale. Benchè il persistere di una larga fascia di paesi da assistere richieda una specifica politica nei loro confronti, anch'essa dovrà essere sempre più componente di una sola politica che investe tutto il sistema: una politica di cooperazione e sviluppo.

Per l'Italia che spesso si è attribuita - retoricamente - un ruolo di "ponte" o portavoce del Terzo Mondo nei confronti del mondo industrializzato, è particolarmente necessario prendere coscienza di questi mutamenti. Ammesso che un ruolo mediatore dell'Italia fra sviluppo e sottosviluppo sia mai esistito, oggi certamente la diversificazione interna ai due mondi e i fatti integrativi in corso fanno venire meno quel ruolo e impongono invece la consapevolezza di una collocazione italiana assai più articolata e problematica nell'insieme della economia internazionale. La prospettiva di elargizione e patronato che per paesi più robusti dell'Italia - come la Francia - sta inesorabilmente naufragando nella realtà di squilibri interni e disavanzi esterni, per noi è già eclissata. Ciò richiede che si passi dalle vecchie politiche di aiuto e assistenza ai PVS all'esercizio della cooperazione internazionale in senso globale.

Occorre pur dire, tuttavia, che i mutamenti in corso, benchè percepiti, non hanno avuto alcuno sbocco pratico. Ciò non riguarda solo l'Italia, ma tutti i paesi industrializzati.

I paesi guida del mondo industrializzato hanno anzi cercato, senza successo, di organizzare un confronto coi paesi OPEC, hanno disatteso qualsiasi aspettativa nelle diverse sedi del negoziato nord-sud (la sessione UNCTAD a Nairobi, la Conferenza sulla Cooperazione Economica Internazionale di Parigi) e, pretendendo di lasciare al mercato (cioè alle banche commerciali) il compito di restaurare l'equilibrio dell'economia internazionale, profondamente turbato dalla crisi del 1973, hanno semplicemente abbandonato alla loro sorte una serie di paesi industrializzati più deboli e la maggior parte dei PVS. Di alcuni meccanismi che dovevano servire ad aiutare i paesi ora menzionati, come la "safety net" di Kissinger, si è solo parlato. La politica di cooperazione è oggi ancora da fare.

Qual'è il significato concreto di una politica di cooperazione? Si devono brevemente rammentare le origini più immediate della crisi recessiva in corso. Lo squilibrio creatosi nei pagamenti, a causa dell'aumento del prezzo del petrolio, non poteva essere risolto con una riduzione della spesa allo interno dei paesi importatori pari all'aumento della "fattura" petrolifera. Ciò sarebbe stato possibile solo nel caso che si fosse potuto contemporaneamente realizzare all'interno dei paesi esportatori un aumento della spesa di pari importo. Ciò, com'è noto, non era possibile a causa della loro scarsa capacità di assorbimento (bassa propensione marginale all'importazione). In questa situazione i paesi importatori avrebbero dovuto ridurre la spesa interna per finanziare quel tanto che i paesi esportatori riuscivano ad assorbire e ricorrere per il resto al credito internazionale. Allora non solo mancò quello intervento finanziario internazionale che era necessario - anche perchè la crisi del 1971 aveva praticamente distrutto le istituzioni internazionali di cooperazione finanziaria - ma al vuoto di domanda mondiale che si era venuto a creare si aggiunsero le spinte restrittive delle politiche antinflazionistiche di Stati Uniti, Germania e Giappone. Queste politiche restrittive ebbero l'effetto di ridurre la spesa all'interno

dei paesi importatori di un ammontare superiore all'aumento della domanda dei paesi esportatori. Il divario deflazionistico generato da queste circostanze ha gettato l'economia internazionale nella più grave recessione del dopoguerra.

Successivamente le cose non sono cambiate. La cooperazione internazionale finanziaria è stata surrogata dalle così dette "forze del mercato", ossia dalle banche private commerciali che operano sui mercati internazionali e transnazionali, mentre le politiche economiche sono rimaste restrittive. Che l'operare delle banche sia stato, come l'abbiamo in precedenza definito, "virtuoso" per quanto riguarda i paesi cui si è rivolto, non toglie il giudizio negativo sul complesso della politica finanziaria internazionale. In effetti dalla recessione non siamo ancora usciti.

L'amministrazione Carter ha dato segni di voler mutare strada. Il discorso pronunciato dal ministro del tesoro, Blumenthal, all'ultima assemblea annuale del FMI, recenti dichiarazioni dell'ex presidente della Riserva Federale, Burns, e la presentazione del suo successore, Miller, convergono verso la prospettiva di una rivitalizzazione del FMI, sia per quanto riguarda le risorse finanziarie a sua disposizione, che per quanto riguarda l'intervento nei processi di aggiustamento. E' da rilevare anche che, malgrado l'ottimismo dei banchieri americani, le autorità stanno intervenendo a contenere le loro possibilità d'azione. Secondo una recente notizia, il comptroller of currencies intenderebbe porre un limite alla esposizione estera delle banche americane, commisurato al capitale sociale. Si deve rilevare però che, malgrado tutto, siamo ancora allo stadio del mutamento psicologico. E' un fatto invece che gli USA sono passati a una politica interna meno restrittiva e che, con un disavanzo corrente che nel 1977 è arrivato sui 18 miliardi di dollari, sono l'unico paese che, sormontando per ora la spinta protezionista interna, ha realmente accettato di fare la "locomotiva". La Germania e il Giappone non hanno fatto altrettanto.

A questo punto è evidente che il significato pratico di una politica di cooperazione internazionale è quello di creare, o meglio restaurare, le istituzioni monetarie e finanziarie internazionali, dotate dei mezzi per concedere ai paesi che ne hanno bisogno i necessari prestiti a lungo termine. Queste istituzioni dovranno essere dotate di poteri di sorveglianza. Ciò fa subito pensare che la loro ricostituzione si scontrerà con i noti problemi che hanno accompagnato i passati tentativi della così detta "riforma" del sistema monetario internazionale. Ai problemi già noti si aggiungono poi quelli derivanti dalla moltiplicazione degli attori (Arabia Saudita) e delle esigenze, fra loro non sempre in armonia. Nondimeno le difficoltà non rendono meno necessario il raggiungimento dello obiettivo.

Per l'Italia l'instaurarsi di una cooperazione che le consenta di superare la grave crisi in cui continua a dibattersi è un obiettivo vitale. Ciò avvicina l'Italia ai PVS. Sarebbe tuttavia errato vedere in questo fatto le premesse di una alleanza con i PVS o - come talvolta con altre parole si sente auspicare - un trasferimento dell'Italia nel gruppo dei PVS. Ciò per tre motivi. Innanzitutto perchè il gruppo dei PVS è, come abbiamo visto, aggregato sulla base di fattori storici e politici ai quali l'Italia è irrimediabilmente estranea. In secondo luogo, l'esigenza di cooperazione non è una prerogativa dei PVS; essa è altrettanto necessaria per un gruppo di paesi OCSE, i paesi europei minori (Danimarca, Finlandia, Austria) indubbiamente più vicini all'Italia. In terzo luogo, l'Italia è comunque un paese fortemente industrializzato e benchè necessiti di assistenza finanziaria internazionale come i PVS, questa ha nel suo caso un significato diverso. Non di alleanza si tratta ma di una convergenza più generale che corrisponde alla maggiore osmosi e integrazione dell'economia internazionale, come abbiamo già messo in rilievo. E' questa la direzione in cui l'Italia può agire, con maggiore indipendenza, nelle diverse sedi per contribuire all'instaurarsi di una reale cooperazione internazionale, a cominciare dalla CEE la cui assenza è dannosa non solo ai suoi membri ma anche all'economia internazionale nel suo complesso.

Seminario

"TENDENZE INTERNAZIONALI E COLLOCAZIONE ITALIANA"

Roma, Villa Miani, 20-21 gennaio 1978

LE DIVERGENZE FRA I PAESI EUROPEI E LE ALTERNATIVE
DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE

di

Gianni Bonvicini e Joseph Sassoon

Stesura provvisoria
circolazione ristretta

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Se si considera, anche solo sommariamente, lo stato del processo di integrazione europea si è portati a definire la situazione attuale quanto meno "di stallo". Il 1978 si presenta infatti privo di qualsiasi novità di rilievo. Non vi sono iniziative di politica comunitaria di qualche interesse. Il fondo regionale è stato semplicemente riconfermato nei vecchi limiti di funzionamento. Il serpente monetario sopravvive solo per alcuni paesi della Comunità ed è ormai l'espressione di una serie di accordi monetari bilaterali, anche con stati estranei alla Comunità, piuttosto che il primo passo verso l'Unione economica e monetaria. Il coordinamento delle politiche economiche nazionali giace solo nelle raccomandazioni della Commissione. I dossiers dell'allargamento ai paesi del Sud Europa sono sprofondatai nelle sabbie mobili di un lungo negoziato tecnico. Le elezioni dirette del Parlamento europeo sono ancora più di prima nella situazione di: "a data da destinarsi". I partiti politici europei (espressione alquanto impropria) ne hanno preso atto e stanno rinviando di mese in mese le necessarie riflessioni politiche ed organizzative che l'appuntamento elettorale richiede.

Stallo, dunque, o regresso? Una domanda questa, che è stata posta spesso, specie in questi ultimi anni di crescenti difficoltà per l'Europa e per i suoi paesi membri. Proprio da quest'ultimi deve iniziare qualsiasi analisi che intende trovare una risposta alla domanda formulata. Il male profondo dell'Europa comincia necessariamente da loro, che sono stati fino ad oggi i soli ed incontrastati attori del processo di unificazione. Se di governabilità dell'Europa si deve parlare è bene cominciare parlando della governabilità dei singoli paesi membri. Questo vale in generale: ci limiteremo qui agli aspetti economici.

Le divergenze crescenti fra gli stati membri

Un effetto macroscopico della crisi economica mondiale degli anni '70 è stato quello di avere accentuato i fattori di divergenza fra le economie occidentali. Se ciò è vero e ampiamente riconosciuto per le principali variabili macroeconomiche di riferimento, prezzi, costi, tassi di cambio, investimenti, occupazioni, ecc. (e le molte statistiche e gli studi di questi ultimi anni lo hanno confermato), lo stesso può dirsi per alcuni settori particolarmente significativi della politica economica nazionale.

a) riconversione industriale: se da un lato, sotto diversi profili, gli interventi dei governi europei sono caratterizzati da motivazioni, modalità e obiettivi affini (protezione dei settori deboli dalla concorrenza dei paesi emergenti, sostegno ad una ristrutturazione/riconversione offensiva nei settori d'avanguardia, messa in opera di forme di concentrazione tra governi e parti sociali volte a costruire il consenso sui processi in atto, ecc.), dall'altra gli interventi si differenziano profondamente ed in particolare su due punti: innanzitutto il salvataggio industriale è divenuto nel corso della crisi uno degli elementi fondamentali delle politiche di ristrutturazione, ma mentre nelle economie stagnanti esso si giustifica principalmente con la esigenza di difendere i livelli di occupazione in assenza di adeguati processi di riallocazione dei fattori, nelle economie più dinamiche tale motivazione resta in secondo piano e prevale invece l'obiettivo di proteggere un patrimonio industriale che; seppure in difficoltà, si ritiene dotato di ulteriori potenzialità di sviluppo. In secondo luogo diverse strategie si applicano riguardo al problema della concentrazione: mentre infatti in Germania il grado di concentrazione delle strutture industriali risulta in marcato aumento, al contrario in Italia e Regno Unito si constata piuttosto una tendenza alla disintegrazione dell'apparato produttivo verso unità di minori dimensioni.

b) il settore commerciale: gli indicatori sulla specializzazione internazio

nale del lavoro portano a constatare che: per quanto riguarda l'Europa, la posizione commerciale di alcuni paesi, usualmente annoverati fra quelli forti della Cee (Olanda e Belgio) sarebbe assai ridimensionata se essi non potessero contare su importanti surplus nei prodotti agricoli alimentari ed energetici ovvero in quelli di settori tradizionali come il tessile e il siderurgico, risultando invece assai marcati e crescenti i loro disavanzi verso gli altri partners comunitari nei principali rami della meccanica; in secondo luogo l'evoluzione commerciale della Francia appare particolarmente positiva, avendo tale paese negli ultimi anni migliorato sensibilmente la propria struttura dell'interscambio ed elevato le sue quote sui mercati internazionali in una ampia gamma di settori; in terzo luogo tra gli andamenti del paese commercialmente più forte, la Germania, e quelli dei paesi deboli, Italia e Regno Unito, i divari emergono con evidenza. Tuttavia essi non possono essere attribuiti prevalentemente ad una particolare specializzazione in produzioni tecnologicamente evolute del paese leader. La Germania presenta una sorprendente competitività anche in settori tradizionali a media e bassa tecnologia, mentre il Regno Unito ha sperimentato notevoli contrazioni delle proprie quote di mercato malgrado il peso comparativamente elevato dei prodotti ad alta tecnologia sul totale delle esportazioni manifatturiere.

c) i mercati del lavoro: sensibili le differenze nei principali paesi della Comunità. La Germania è il paese che dopo il 1973 ha registrato le più drastiche riduzioni dell'occupazione in settori cruciali come i beni d'investimento, le costruzioni, i lavori pubblici e il commercio. Peraltro, se il calo occupazionale può essere ritenuto la manifestazione di una minore rigidità del lavoro rispetto agli altri paesi, la ripresa può comportare un recupero dei livelli d'occupazione più veloce che altrove. La Francia risalta invece come il paese che tra il 1970 ed il 1973 ha continuato a creare posti di lavoro nell'industria manifatturiera contrariamente a quanto avven-

nuto in pressoché tutte le altre economie, e che anche nel 1974 e 1975 ha segnato in tale settore i decrementi occupazionali minori tra quelli registrati nella Comunità. Il Regno Unito, dal canto suo, mostra una relativa stabilità dell'occupazione, resa possibile però solo da un'accelerazione assai marcata della creazione di posti di lavoro nel settore dei servizi pubblici. L'Italia, infine, pare contraddistinta da un'evoluzione alquanto anomala, risultando l'unico paese che abbia registrato una riduzione dell'occupazione negli anni 1974-1975, grazie alla dinamica occupazionale nel settore manifatturiero ed al netto rallentamento dell'esodo agricolo.

d) la politica della spesa e dell'entrata: è questo probabilmente il settore che più si è modificato, quantitativamente e qualitativamente, in questi ultimi anni. Dallo studio degli andamenti quantitativi si può rilevare che l'evoluzione nel lungo periodo della spesa pubblica e la sua ripartizione sia per categorie economiche che per funzioni appare assai uniforme nei paesi della Comunità, ma all'interno dei vari capitoli ogni stato ha impiegato le risorse in modo diverso. Trasferimenti, consumi pubblici e investimenti hanno avuto diverse accentuazioni nei diversi paesi. In taluni vengono incrementati quasi esclusivamente i trasferimenti, dando così una connotazione di grande unilateralità alla dinamica complessiva: è questo il caso della Francia (dove in quindici anni i consumi pubblici passano da 12,9 a 13,2% PIL e gli investimenti da 3,3 a 3,4 con i trasferimenti che vanno invece da 17,2 a 23,6) e sostanzialmente dell'Italia (consumi pubblici da 12 a 14, investimenti da 3,1 a 3,2, trasferimenti da 13 a 22,2). Al contrario in altri paesi la crescita è più bilanciata, andando anche a beneficio sia dei consumi pubblici che degli investimenti, ovvero (Olanda) non degli investimenti, che restano stazionari, ma almeno dei consumi pubblici. Si aggiungano poi le differenze riscontrabili all'interno della stessa dinamica dei trasferimenti, con diverse quote alle famiglie e alle imprese. Divergenze assai più nette si riscontrano poi sul versante delle entrate ed è

soprattutto a queste che si devono attribuire le diverse condizioni delle finanze pubbliche e dell'indebitamento.

Da questo ed in parte dagli altri esempi si può rilevare che l'impatto dell'intervento pubblico nell'economia è da considerare uno dei fattori fondamentali dei processi di divaricazione fra le economie europee. Ciò implica di conseguenza, come vedremo in seguito, una diretta responsabilità dei governi sugli effetti che la gestione nazionale dell'economia può avere sugli affari comunitari.

Le prospettive dei fenomeni di divergenza

L'avvenire della Comunità alla luce delle tendenze in atto e delle previsioni relative ai vari paesi, non pare affatto rasserenante. Un recente documento comunitario (Perspectives 1980) ha sottolineato che, se la crescita realizzata nel periodo 1975-77 e quella prevista nel periodo 1978-80 per l'insieme dei paesi membri risultano sensibilmente inferiori al tasso d'espansione raccomandato dal IV° programma economico a medio termine al fine di raggiungere l'obiettivo del pieno impiego nel 1980, considerevoli differenze sussistono quanto alle performances dei singoli paesi. Si ritiene in particolare che Regno Unito, Italia e Belgio non siano più in grado di ottenere un tasso di crescita coerente con le indicazioni del IV° programma, che per Francia, Paesi Bassi e Danimarca l'obiettivo sia piuttosto problematico e che solamente Germania, Lussemburgo e Irlanda abbiano buone possibilità di raggiungerlo. Nel periodo di riferimento delle proiezioni, le divergenze restano preoccupanti anche per l'andamento dei prezzi e dei costi, con sconti rispetto alla media comunitaria nettamente favorevoli per la Germania e la Danimarca, e sfavorevoli anzitutto per l'Italia, e poi per il Regno Unito e l'Irlanda (gli altri paesi essendo vicini alla media). Francia, Paesi Bassi e Danimarca (nonchè il Lussemburgo) si valuta inoltre possono mantenere il bilancio pubblico quasi in pareggio, mentre disavanzi

assai consistenti continuerebbero ad essere registrati da Italia, Belgio e Irlanda. Meno gravi i previsti scostamenti nei saldi dei conti con l'estero, giacchè praticamente tutti i paesi nel 1980 dovrebbero trovarsi in equilibrio (benchè con significative diversità nei saldi delle varie sezioni della bilancia dei pagamenti), salvo Paesi Bassi e Regno Unito cui le risorse energetiche consentiranno di valorizzare forti avanzi.

In breve, le economie dei paesi membri non sembrano orientate a convergere nei prossimi anni, più di quanto abbiano fatto nel recente passato. Di ciò del resto non è il caso di stupirsi, se si considera che le ragioni strutturali delle divergenze sono tuttora pienamente operanti e che le differenti situazioni di consenso sociale e di equilibri politici continuano ad influenzare in misura assai notevole l'efficacia ed i caratteri dell'azione di governo dell'economia.

I limiti all'azione di governo

Se le divergenze riscontrate fra i paesi europei sono il dato più preoccupante dell'attuale fase politica ed economica, nondimeno altri motivi di preoccupazione si riscontrano analizzando alcuni dei principali fattori che sottolineano invece la comune origine delle difficoltà riscontrabili oggi nella gestione delle economie nazionali.

E' questo il caso della crescente incapacità dei governi nell'affrontare alla radice i mali dell'economia e della società. Difficoltà sempre maggiori si riscontrano nel varo di politiche sociali ed economiche che aiutino in qualche modo il paese a compiere quelle riforme di struttura che possono riorientare in senso positivo la dinamica sociale ed economica. Nè vi è stato in questi anni, come per il passato, un massiccio ricorso alla tradizionale politica di lavori pubblici che in qualche modo aveva il compito di "tirare" il sistema economico in difficoltà e al contempo di garantire l'occupazione. Se si considera poi la logica con cui è sempre stata presentata all'opinione pubblica e ai partners sociali la cosiddetta "politica dei

redditi", e cioè che sacrifici sul piano salariale erano necessari per ricostituire i margini di profitto per il rilancio degli investimenti, si potrà ancora una volta osservare come la mancanza di una decente pianificazione governativa abbia spesso vanificato queste intenzioni.

D'altronde lo stesso andamento della spesa pubblica, piuttosto cruciale per la comprensione di questo fenomeno, ci sta ad indicare come gli stessi margini finanziari indispensabili per il lancio di politiche strutturali finiscano per erodersi sempre di più. La parte sociale ha avuto, in effetti, una notevole accelerazione in questi ultimi anni, tanto da obbligare i governi ad introdurre elementi di manovra intesi caso mai a frenare la dilatazione, contestualmente al verificarsi delle situazioni di crisi che la provocano. Queste manovre alla rovescia hanno impegnato negli ultimi anni tutti o quasi i paesi europei ed hanno sortito effetti diversi, che sono andati a ripercuotersi sulle diversità presenti nella spesa pubblica in generale. Taluni sono riusciti a contenere i disavanzi entro limiti di controllo, altri, dopo fasi deficitarie, hanno pareggiato se non tutte, almeno talune gestioni, altri ancora sono scivolati, apparentemente senza freno, sulla via dell'indebitamento. Il contesto europeo risulta pertanto segnato da queste differenze, non meno che dalla profonda tendenza comune a cui esse stesse si connettono.

Come è d'altronde comune la incapacità degli stati di iniziare l'azione per una politica economica con obiettivi a medio termine che potrebbe contribuire a far accettare a larga parte del settore sociale un programma temporaneo di austerità. Così perde gradualmente di consistenza la possibilità di rinnovare i rami del settore industriale, di aumentare gli investimenti produttivi e di diversificare la struttura delle esportazioni.

Naturalmente le differenze rilevate nel settore della spesa pubblica valgono anche per questi altri settori di intervento. La Germania, ad esempio, possiede ancora un buon margine di manovra per operare certi interventi di tipo strutturale, come pure l'Olanda e in parte la Francia. Ma a parte

il fatto che la tendenza di fondo emersa in questi ultimi anni (ristagno degli investimenti, aumento della disoccupazione e così via) è non molto dissimile da quello degli altri paesi membri della Cee, resta il fatto che il problema delle divergenze fra i paesi della Comunità non è certo alleggerito dalla capacità di alcuni rispetto agli altri di far fronte ai problemi posti dalla gestione delle economie; tutt'al più è vero il contrario ed è proprio su questa diversa capacità che si è costruita la teoria di un'Europa a più livelli.

La gestione del consenso sociale

La stretta connessione fra gestione dell'economia nazionale ed esigenze emergenti dalle richieste sociali e di partecipazione proprie delle democrazie occidentali pone ulteriori problemi di gestione. Quello che innanzitutto c'è da chiedersi è se la ricerca di un consenso sociale all'attività di governo sia da considerarsi un elemento "strutturale" nella pratica politica e sociale dei governi della Cee.

La risposta a questo quesito è abbastanza scontata ed è ovviamente in senso affermativo. E' anche piuttosto improbabile che vi siano inversioni di tendenza in questo movimento verso un più stretto coinvolgimento dei partners sociali alla gestione dell'economia. Se la necessità di questo consenso è particolarmente sentita in periodi di crisi economica, la complessità delle società occidentali contemporanee ci dice che questa ricerca di consenso è un dato irrinunciabile. Detto questo rimane aperta la questione del diverso grado di coesione sociale raggiunta nei singoli ambiti nazionali.

Per quanto riguarda questo aspetto del problema è qui possibile ricordare brevemente quali differenze sul piano europeo sono emerse riguardo ai diversi modi in cui si è risolto il problema della partecipazione dei partners sociali alla gestione dell'economia nazionale. Una prima correlazione di qualche interesse è quella che fa riguardo ai rapporti fra situazione

economica di partenza e coesione sociale. Partendo da questa premessa si possono suddividere i paesi della Comunità in tre gruppi. Nel primo si collocano i paesi in cui si sommano in negativo bassa coesione sociale e debolezza economico-produttiva, il secondo è quello in cui, all'opposto, si sommano in positivo elevata coesione sociale e forza economico-produttiva, il terzo infine è quello delle situazioni intermedie, in cui i due termini della correlazione sono fra di loro di segno opposto e tendono perciò ad elidersi. Esempio per il primo gruppo è la situazione italiana, del secondo quella olandese, quella tedesca e (in parte) quella belga, del terzo la situazione francese, quella danese e quella inglese.

Un'altra correlazione interessante può essere quella che riguarda l'ambito istituzionale in cui opera la coesione sociale, ovvero il grado di libertà che è lasciato a ciascun attore istituzionale, sia esso il governo, i sindacati o gli imprenditori, di adempiere al proprio compito specifico senza confusione di ruoli. Non vi è infatti alcun dubbio che una società, ove il dialogo fra partners sociali e fra questi e il governo abbia ampie possibilità di svolgersi e dove la libertà e l'autonomia di ciascun attore istituzionale sia rispettata e favorita, ha migliori chances di raggiungere determinati risultati (vedi la Germania), rispetto ad un'altra ove tale chiarezza di ruoli e di intendimenti non esista (vedi Italia). Anche se non si tratta del solo elemento atto a contrastare gli effetti negativi della crisi (non ci si spiegherebbe altrimenti il relativo successo della Francia) è forse quello che garantisce il maggior grado di flessibilità all'insieme del sistema politico-economico nazionale.

Rimane tuttavia il fatto che la gestione del consenso, a parte le differenze riscontrabili da paese a paese, è oggi un elemento non indifferente di limitazione (ma sarebbe meglio di mutamento) alla libertà dei governi di condurre l'economia. Essa ha inserito nel sistema una serie di variabili che, imponendo una maggior attenzione verso il ruolo e le esigenze di più ampie e articolate categorie sociali, richiede nuovi meccanismi di interven-

vento e di gestione dell'economia. Ed è innegabile che i governi europei abbiano saputo adattarsi solo parzialmente a tale novità, anche se in gradi e modi differenti, ma soprattutto che rischiano di non essere pronti a far fronte ad una tendenza che si preannuncia come una naturale evoluzione dei sistemi democratici dell'occidente.

I limiti del bilateralismo

La combinazione dei due fenomeni sopra descritti, quello della difficoltà di messa in opera di politiche economiche strutturali e quello di gestione del consenso, hanno spinto gli stati membri alla ricerca di soluzioni autonome sia sul piano interno che su quello internazionale.

Delle divergenze nate sul piano interno abbiamo già detto. Il rischio principale connesso all'approfondirsi di tali divergenze è quello di un ricorso sempre più massiccio a strumenti di protezionismo economico e monetario. La difesa dell'occupazione, dei settori industriali in difficoltà e la necessità di trovare soluzione immediata alle richieste di carattere sociale può spingere gli stati a ripiegarsi su sé stessi. Vi è una diffusa tentazione a scrollarsi di dosso i vincoli stretti della cooperazione internazionale per avere mano libera nella ricerca di soluzioni per le questioni economiche e sociali interne. Così in questi anni si è fatto ampio ricorso al protezionismo monetario e al sostegno diretto dei settori in crisi, in violazione di norme di comportamento comunitario. Anche se il ricorso a misure protezionistiche è stato meno massiccio del temuto, purtuttavia si sono poste le condizioni per un arresto del processo di integrazione economica dell'Europa, inserendo elementi tali di rigidità nei sistemi economici nazionali da renderli poco compatibili l'uno con l'altro.

Parallelamente allo strumento protezionistico una certa accentuazione ha trovato, sul piano internazionale, la ricerca di accordi di tipo bilaterale in alternativa a quelli che avrebbero potuto essere negoziati nell'ambito comunitario. Così si è spesso preferito, dal punto di vista finanziario,

l'aiuto di singoli paesi e di istituzioni finanziarie, quale il FMI, piuttosto che la negoziazione di prestiti comunitari con garanzie comunitarie. Ora, se in linea di principio, la scelta del prestito sul piano bilaterale può essere accettabile o addirittura vantaggiosa in presenza di particolari facilitazioni monetarie, dal punto di vista politico, specie in periodi di crisi economica e sociale, tale scelta diventa assolutamente ingiustificata.

La ragione sta nel semplice fatto che criteri di tipo monetario e finanziario stanno dietro a prestiti di tale tipo, dal momento che la loro unica ragione di essere è la restituzione del denaro prestato. E per garantirla le uniche politiche che vengono suggerite, o meglio imposte, sono quelle di tipo rigidamente deflazionistico, dal momento che queste sono le sole condizioni che il sistema bancario internazionale conosce. Come queste politiche possano conciliarsi con le esigenze di interventi strutturali e di consenso sociale oggi presenti nella maggior parte dei paesi membri della Comunità è difficile da dire.

Infine la scelta del bilateralismo anche in campi come quello della politica commerciale non è sempre di facile applicazione, soprattutto quando persistono situazioni di scarsa competitività sul piano creditizio e produttivo, come è il caso in particolare dell'Italia e dei paesi più poveri della Comunità.

Limiti e condizionamenti alla gestione economica nazionale sono quindi insiti anche in quegli strumenti che solitamente, in periodi di crisi, sono i primi ad essere richiesti, in modo diretto o indiretto, non solo dai governi, ma anche da partiti e sindacati.

I possibili modelli

Alla luce di quanto rapidamente accennato nei precedenti paragrafi è possibile fare le seguenti riflessioni sul futuro del processo di integrazione comunitaria. Naturalmente si tratta solo di alcune ipotesi, le più

semplici, dal momento che differenti articolazioni e connessioni fra i tre modelli proposti sono sempre possibili.

1. La disgregazione della comunità. Probabile se i fenomeni di divaricazione in atto non riescono ad essere contenuti; se l'azione comunitaria si rivela debole e inefficiente, se prevalgono risposte di tipo inflazionistico. Una evoluzione di questa natura comporterebbe tentativi da parte dei vari stati di ridurre la dipendenza dall'estero, al fine di accrescere i margini di autonomia decisionale quanto ai ritmi ed ai caratteri del processo di sviluppo. Ciò potrebbe tradursi ad esempio in orientamenti alla limitazione del peso degli scambi internazionali sul PIL, con il sostegno dei settori produttivi a minor contenuto d'importazione e delle industrie nazionali rispetto ai fornitori esteri sul mercato interno. Il venir meno delle regole del gioco comunitarie implicherebbe anche forme di guerra commerciale attraverso interventi di incentivazione delle esportazioni (oggi non consentiti), che peraltro attirerebbero inevitabili ritorsioni e condurrebbero comunque alla reviviscenza del protezionismo e ad un calo sostanziale d'importanza del commercio internazionale come motore dello sviluppo europeo. In circostanze siffatte, le società multinazionali sarebbero indotte ad intensificare le loro iniziative volte a soddisfare la domanda dei vari mercati con sussidiarie locali, accentuando la loro presenza in Europa. La disgregazione comunitaria e il ripiegamento nazionalistico degli stati, verificandosi in un contesto mondiale che resta dominato dall'azione dei fattori di squilibrio, determinerebbero verosimilmente un'ulteriore spinta ai fenomeni di divergenza. I paesi che attualmente incontrano maggiori difficoltà a reggere il peso della concorrenza internazionale sarebbero infatti i primi a soggiacere alla tentazione di ridurre la dipendenza dall'estero; onde attenuare il vincolo della bilancia dei pagamenti alla politica economica interna: così facendo tenderebbero però ad allentare il controllo sul potenziale

inflazionistico, mentre la crescita della produttività sarebbe meno stimolata. L'avvitarsi della spirale inflazionistica avrebbe evidenti effetti di destabilizzazione economica e sociale. Un andamento più lento della produttività potrebbe invece arrecare benefici iniziali dal punto di vista dell'occupazione, ma nel lungo termine non sarebbe esente da rischi se le altre economie continuassero a perseguire più intensi processi d'ammodernamento delle strutture e sviluppo delle tecnologie produttive. D'altra parte è possibile pensare che ridurre il peso dei vincoli internazionali - dovuti alle dinamiche comparate di prezzi, costi, produttività, ecc. - mediante una relativa "chiusura" dell'economia sia una delle condizioni preliminari per la riorganizzazione del sistema su strutture di produzione e modelli di consumo alternativi. Inclinzioni di questo genere, come è noto, si ritrovano in certa parte della sinistra europea. L'affermarsi di simili orientamenti in alcuni paesi avrebbe ovvie conseguenze nel rimarcare le diversità rispetto agli altri paesi comunitari, ed in particolare a quelli più forti (Germania) cui resterebbe affidata la difesa ad oltranza dei principi del liberalismo economico.

2. L'Integrazione squilibrata. Probabile se le minacce di chiusure nazionalistiche vengono sventate con un significativo impegno dei governi e comunitario, senza però che le ragioni strutturali delle divergenze siano rimosse. In tale eventualità il grado d'interdipendenza non si ridurrebbe (e potrebbe anche accrescersi). Le economie più deboli si troverebbero sempre molto esposte alla concorrenza dei partners comunitari e sarebbero quindi tenute ad allineare l'evoluzione dei prezzi e dei costi con quelle degli altri paesi. Ciò potrebbe apparire una garanzia di maggior controllo dell'economia, ma è dubbio che sia così: poichè il carattere strutturale delle divergenze rimetterebbe continuamente in discussione i transitori successi ottenuti dalle autorità di governo (a prez-

zi probabilmente assai elevati in termini di potenzialità di crescita). La necessità di ottemperare senz'altro alle regole di buon comportamento dettate dalle economie più forti tenderebbe inoltre ad ostacolare ogni tentativo di dare allo sviluppo interno caratteri nuovi e peculiari. La espansione economica nella Comunità sarebbe così caratterizzata da crescenti divari e fenomeni di dualismo: tra i paesi e, all'interno di ogni paese (ma soprattutto di quelli più deboli), tra le regioni. E' questa la situazione rispetto a cui occorre chiedersi quale significato residuo vada assegnato al termine integrazione, e quanto un eventuale aumento del grado d'interdipendenza tra i paesi della Comunità sia in effetti auspicabile: il rischio che questo tipo di integrazione si trasformi in un modello non molto attraente di "interdipendenza tra ineguali" non è certo solo teorico. Peraltro, se è vero che simili forme d'interdipendenza possono anche rivelarsi durature (quando le economie dominanti dispongono della forza politica per impedire che siano spezzate), vi è ragione di credere che nell'ambito europeo il modello descritto tenderebbe abbastanza rapidamente ad evolvere verso il caso precedente (la disgregazione). Questo potrebbe rivelarsi tanto più vero nel caso la Comunità procedesse al proprio ampliamento senza le dovute forme di rafforzamento delle proprie strutture e politiche. Va osservato del resto che quando i fenomeni di divergenza tendessero ad accentuarsi al di là d'un certo limite, le economie forti potrebbero trovare vantaggiosi quanto (e più) dei nessi d'interdipendenza con i paesi deboli della Comunità i legami diretti (bilaterali) con paesi terzi, in via di sviluppo o ad uno stadio intermedio del processo d'industrializzazione.

3. L'integrazione equilibrata. Possibile a condizione che si intervenga sulle cause strutturali delle divergenze e che tutti i paesi membri accettino una certa riduzione della loro autonomia d'azione in una serie di settori (ciò che presuppone un forte recupero delle motivazioni politiche

dell'integrazione). Questa prospettiva comporta assai più che la coordinazione delle politiche economiche e ulteriori tentativi di limitazione delle fluttuazioni monetarie. L'intervento sul piano delle strutture, com'è noto, è assai più costoso ed i suoi effetti non ripagano subito ma si fanno attendere per molti anni. Ogni approccio incline a concentrare l'attenzione sugli esiti di breve periodo tende perciò a procrastinare l'avvio delle politiche strutturali. In secondo luogo, giacchè non è pensabile che la spinta a mettere in opera tali politiche venga soltanto dagli organi comunitari, occorre che decisi orientamenti a favore delle modificazioni strutturali siano presenti anche a livello nazionale: ciò con riguardo sia alle modificazioni da attuare entro il proprio paese, sia a quelle da attuare in altri stati comunitari. La definizione delle linee e dei criteri per tali mutamenti implica d'altronde un certo grado di pianificazione a livello europeo, che orienti l'uso delle risorse. E' evidente che procedere nel senso di uno sviluppo comunitario che abbia carattere riequilibratore significa inoltre trasferire risorse e mezzi finanziari da un paese ad un altro. Questo presuppone la disponibilità dei paesi ricchi a pagare più degli altri (ed in misura nettamente superiore a quella attuale) la costruzione comunitaria.

Le scelte dell'Italia

La particolare situazione in cui oggi si trova l'Italia rispetto agli altri partners comunitari (bassa coesione sociale, incapacità di affrontare le politiche strutturali necessarie al risanamento economico e sociale, instabilità politica) ci porta a fare alcune considerazioni finali sul ruolo dell'Italia verso la Comunità.

Innanzitutto l'Italia è il paese dove in massimo grado si manifestano tutti quei fenomeni che stanno portando alla progressiva diva-

ricazione fra le economie europee. L'accentuazione delle spese sociali dal lato dei trasferimenti, e all'interno di questi alle famiglie, la rigidità crescente del mercato del lavoro, la scarsa competitività sia nei settori ad alta che bassa tecnologia, il mancato avvio dei processi di riconversione industriale, tanto per limitarsi agli esempi più sopra ricordati, collocano il nostro paese al margine inferiore nella dinamica di differenziazione fra le economie europee.

A questi problemi di natura economica è poi necessario collegare quelli di natura più strettamente sociale e politica. La ricerca del consenso sociale è ancora un processo in faticosa elaborazione e la divisione dei ruoli fra i diversi attori istituzionali, che si dividono la responsabilità della gestione dell'economia, è ancora tutta da stabilire.

In questa situazione la politica delle "mani libere" nelle questioni interne ed in quelle internazionali non può che portare a risultati estremamente limitati e di breve periodo. Difficile si dimostra infatti qualsiasi intervento economico di tipo strutturale in mancanza di mezzi finanziari sufficienti e di consenso sociale e politico intorno ad un programma a medio termine. Problematico è pure l'avvio e il mantenimento di una rete di accordi bilaterali e multilaterali, oltretutto anche poco conveniente dal momento che i vincoli e i condizionamenti saranno tanto più forti quanto più debole è il paese.

D'altronde neppure un processo di integrazione comunitario, simile a quello oggi in corso, è molto conveniente, dal momento che esso in sempre maggior grado fornisce una copertura comunitaria a processi che sono sempre più simili ad accordi di tipo bilaterale o multilaterale, con condizionamenti e meccanismi non tanto diversi.

Resta perciò in gioco solo il terzo modello, l'unico che potrebbe trasferire ad un contesto europeo la responsabilità di parte delle politiche strutturali che gli stati membri non sono più in grado di portare avanti e l'unico nel quale sarebbe possibile trovare una giustificazione agli inevitabili condizionamenti politici propri di qualsiasi integrazione, allorché si procederà alla sua democratizzazione.

SISTEMA E TENDENZE INTERNAZIONALI

Seminario

"TENDENZE INTERNAZIONALI E COLLOCAZIONE ITALIANA"

Roma, Villa Miani, 20-21 gennaio 1978

Da non citare, senza autorizzazione.
In corso di pubblicazione su: "L'Italia nella politica internazionale",
anno quinto.

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Viviamo un tempo di mutamento, dappertutto, fuorché da noi, paesi della Comunità europea. La morte di Mao nel 1976, seguita più tardi nello stesso anno, dall'ingresso di un nuovo, diverso Presidente alla Casa Bianca, e il cambio di leadership a Mosca che non può non seguire, non sono solo sostituzioni di uomini, ma nuove visioni, nuove concezioni attuali e potenziali al vertice delle più grandi potenze. Alcune conseguenze si sono già fatte sentire: in futuro altre maggiori non mancheranno di seguire. Il sistema internazionale si è fatto più fluido.

Già la crisi americana del Watergate, lo scossone dato al sistema economico occidentale dal drastico e repentino aumento del prezzo del petrolio avevano offerto spazio di azione alla politica sovietica.

Vi erano limiti, ovviamente; l'abilità manovriera di un Kissinger che consentiva agli USA di continuare a coprire un grande campo d'azione, la difficoltà di cavalcare la crisi economica del capitalismo dalla quale sarebbero state coinvolte, sia pure indirettamente, anche l'economia russa e quelle dei Paesi socialisti-europei, e infine la lentezza nell'iniziativa della vecchia dirigenza di Mosca. La simultaneità della crisi cinese e la scadenza elettorale in USA tuttavia non potevano che incoraggiare ulteriormente il desiderio di recuperare posizioni. Così si cercava di compensare l'esclusione dallo scacchiere mediorientale con una presenza in Africa australe, che diveniva, anche per l'inputridirsi del regime colonialista rodesiano e i primi scricchiolii di quello sudafricano, la zona del mondo in maggiore ebollizione. Una fase interventista sembrava delinearsi con l'azione cubana in Angola, evidentemente rispondente anche a interessi sovietici, a cui né gli americani, ancora sotto l'influsso della sconfitta in Vietnam, e legati ad una politica africana incerta, né certo i cinesi potevano rispondere. Più tardi una certa attività francese, sempre in Africa e il gioco delle influenze esterne nel Corno d'Africa testimoniavano che

la fase è continuata.

Mutamento anche economico? E' presto per dirlo. Il passaggio al '77 è stato caratterizzato da una ripresa che sembrava confermare l'andamento del 1976. Ma i segni erano contraddittori. Col '77 ricominciava a crescere la disoccupazione, mentre gli investimenti languivano. Due volte nel corso del '77 gli esperti dell'OCSE correggevano verso il basso la loro previsione di crescita. I meccanismi economici a cui eravamo abituati non funzionavano più. Senza gravi crisi, neppure sociali, l'economia internazionale, ben lungi dall'ascoltare i richiami degli studiosi per un "nuovo ordine economico mondiale", si è andata gradatamente impantanando. La previsione, che da queste pagine abbiamo fatto negli ultimi anni, che il prevalere di pratiche congiunturali, senza soluzioni strutturali avrebbe portato all'impasse, si sta purtroppo avverando.

Intanto il nuovo Presidente americano si poneva come primo obiettivo di dimostrare che la crisi americana era finita: il che ha cercato di fare sforzandosi innanzitutto di ricostituire intorno al Presidente il consenso del popolo americano e di ristabilire una leadership, piuttosto che l'egemonia esercitata dai suoi predecessori Nixon e Ford, nei confronti degli alleati e di tutte quelle aree dove si estende l'influenza degli Stati Uniti. Ma questo ha cercato di fare anche imponendo un rapporto più duro al partner-avversario^{sovietico} e, poiché ancora una volta è stato evidente che il dialogo fra le superpotenze condiziona, anzi determina i rapporti Est-Ovest, ci si è chiesti, nella primavera del 1977, se il processo di distensione si fosse arrestato.

La crisi della distensione

Già durante la campagna elettorale del '76, si è visto che la distensione non era popolare in America. Lo stesso Presidente uscente Ford non ha mancato di ricordare che la parola non esiste nel vocabolario americano (come del resto

non esiste in quello russo) ed ha preso delle distanze rispetto alla linea del suo segretario di stato. Per poco vincolanti che fossero, le "piattaforme" repubblicana e democratica certo erano illustrative di un'atmosfera dominata dal timore di averci rimesso nel dialogo con l'Urss. Lo "sfidante" Carter, uomo psicologicamente da crociata e lontano dalle sottigliezze diplomatiche di Washington, che si era dato, come detto, l'obiettivo di ricreare un consenso popolare intorno al Presidente, non poteva quindi non far leva sui temi del patrimonio democratico. Men che meno, quindi, si presentava come un campione della distensione. Né deve trarre in inganno la differenza di atteggiamenti sull'eurocomunismo, rigido quello dell'amministrazione uscente, ma anche per non creare problemi al "partner" sovietico, più flessibile quello dell'entourage di Carter, che tendeva a farne un problema dei paesi europei interessati.

Vinte le elezioni, Carter lanciava, sorpendendo parecchi alleati e non, una campagna di sostegno per i diritti civili e ne faceva un principio della propria politica verso l'Est come verso il Sud (1). La mossa aveva l'effetto di contribuire a una fase di largo consenso, quasi di mobilitazione dell'opinione pubblica americana intorno alla Casa Bianca. Il fatto è, del resto, significativo della permanente tendenza americana a cercare una motivazione ideologica all'azione internazionale, quale condizione per vincere l'altra, altrettanto forte tendenza americana, quella isolazionistica. La politica kissingeriana della politica internazionale dettata da "realpolitik" costituisce un'eccezione nella tradizione statunitense.

(1) Diffusa è stata l'opinione che l'appartenenza di Carter e di molti influenti membri del suo governo alla Commissione Trilaterale avrebbe dettato la sua politica internazionale: ma si cercherà invano sui documenti espressi da questo sodalizio alcunché che potesse far prevedere questa prima rilevante mossa di politica estera della nuova amministrazione.

Questa atmosfera di consenso consentiva a Carter di far passare al Senato la chiamata a far parte del governo di Vance, segretario di stato, e di due "colombe", Brown, segretario per la difesa, a Warnke, capo della delegazione per i negoziati Salt, quest'ultimo con qualche difficoltà (2). Essi venivano ad aggiungersi a Brzezinski già nominato presidente del Consiglio nazionale di sicurezza (cioè suo consigliere di politica estera e di difesa), questo non certo considerato un tenero verso i russi (3).

Dall'ispirazione di questi signori, e soprattutto dell'ultimo, nasceva una politica estera già un po' diversa nella sostanza e soprattutto diversa nella forma da quella seguita dalle amministrazioni precedenti. Più pragmatica, segreta e condotta caso per caso, quella di Kissinger, più "ideologica", dichiaratoria e globalizzante quella perseguita dalla nuova amministrazione. Così molti problemi venivano messi sul tavolo contemporaneamente, moltiplicando le difficoltà. L'avvio non era positivo: in particolare nei rapporti Est-Ovest si registrava presto (marzo '77) il fallimento della prima visita di Vance a Mosca, anche se successivamente il bandolo del negoziato era ripreso.

-
- (2) Si tenga presente che il Senato aveva invece rigettato la nomina di Sorensen alla testa della Cia, per alcuni motivi specifici, che si riconducevano però al sospetto generale che il governo si caratterizzasse come troppo "liberal". Del resto, la distinzione tradizionale fra "falchi" e "colombe" è diventata ormai difficile. La complessità del rapporto est-ovest, che non è solo militare, ma anche politico ed economico, e la complessità dei modi di gestirlo (procedure negoziali e procedure unilaterali) fanno sì che altre distinzioni possono essere fatte.
- (3) Converrà ancora ricordare che nella fase del consenso Carter ha anche avviato a soluzione il problema di Panama nella direzione opposta a quella voluta da più nazionalisti e conservatori, ai quali si era piegato durante la campagna elettorale il presidente Ford.

Era chiaro che Mosca avrebbe preferito una conferma di Ford e di dover continuare a trattare con un Kissinger che aveva accettato il ruolo dominante russo sui satelliti e che aveva basato il suo gioco sulla sopravvivenza di Breznev. Infatti, col mutamento di governo a Washington, era venuto alla fine un modo di fare politica estera, che consisteva nel dare la precedenza su tutto al rapporto con l'altra superpotenza, rapporto di condominio competitivo, poi al ruolo di intervento nelle crisi in funzione mediatrice associato con capacità di intervento, o almeno di efficace pressione, e solo in terzo luogo alle relazioni con gli alleati, relazioni prevalentemente economiche (dunque "secondarie" nella concezione kissingeriana), i quali alleati erano invitati a secondare l'azione statunitense, nel loro stesso interesse: nel volume precedente di questo annuario abbiamo definito questo il ruolo del "mediatore egemone".

In realtà i modi di far politica non cambiano da un giorno all'altro: sintomi di crisi nella politica kissingeriana erano presenti già prima della sconfitta di Ford, per la sua manifesta scarsa adattabilità alle tendenze di mutamento: si pensi alla Grecia, al Portogallo e all'Angola, all'eurocomunismo e ai fermenti di liberalizzazione nell'Est europeo. Ed è anche successo che, dopo, la nuova amministrazione, nella ricerca di una propria linea e dovendo continuare a servirsi di un apparato che è in parte lo stesso di prima; non ha mancato di seguire talvolta nello stile e negli atti l'esempio della precedente, sia nel riprendere un certo bilateralismo nei rapporti con l'Urss, sia nell'uso di certo unilateralismo, come vedremo, nei rapporti con gli alleati (4). Ci vorrà del tempo prima

(4) Ai nostri occhi, fa sempre impressione la radicalità del cambio della guardia alle leve del potere quando un nuovo presidente eletto si installa alla Casa Bianca. Resta tuttavia che l'enorme macchina del governo Usa possiede una forte inerzia che influenza l'opera del governo nei primi tempi della sua attività. Noto è come Kennedy avesse autorizzato l'inglorioso sbarco alla Baia dei Porci a Cuba, preparato sotto il suo predecessore, e come Nixon abbia impiegato molto tempo prima di deliberare il ritiro da quella guerra in Vietnam, che aveva portato al ritiro di Johnson, presidente prima di lui.

che la linea di condotta del Presidente Carter sia chiara e definibile.

Alla dinamica della situazione al vertice degli Stati Uniti fa contrasto la staticità di quella al vertice dell'Unione sovietica, dove resta al potere là vecchia leadership dei sessanta-settantenni che sembra aver sacrificato la generazione (politica) successiva e tenta di porre le premesse alla perpetuazione di se stessa, con la designazione appena introdotta nella costituzione sovietica, di un vice-presidente, Kuznetsov, 76 anni. All'apice ha continuato a imperare Breznev, le cui condizioni di salute sono state spiate ad Occidente al limite della fantapolitica. Al di sotto si trova una struttura, che si conferma dominata da una burocrazia intermedia e che assicura il controllo del partito sulle altre componenti della società, compresa, si direbbe, quella militare come prova la nomina di un civile, Ustinov, 67 anni, al Ministero della difesa.

La politica del Cremlino non si può però definire inattiva né rigida, né chiusa: continuando a manifestare una certa prevalenza del pragmatismo sulla rigidità ideologica, i leaders sovietici hanno tentato di fare più affari possibili con l'Occidente, hanno esercitato, come dicevamo sopra, un'attiva presenza internazionale, provando ad entrare nelle crisi così come nei negoziati, hanno cercato di recuperare quanto più possibile leadership nel movimento comunista internazionale; ma sempre tenendosi al di sotto della soglia di qualsiasi situazione che potesse mettere anche lontanamente in questione la solidità del sistema sovietico e della leadership brezneviana all'interno di esso.

L'impressione ora data dal Cremlino era che alla CSCE di Helsinki, come alla conferenza dei partiti comunisti di Berlino Est, due "pièces maîtresses" della politica brezneviana, si fosse andati anche troppo lontano: occorreva ora consolidare. Donde una politica priva di slanci, prudente, più fatta per rispondere alle situazioni che per crearne di nuove.

Questa eccezionale sopravvivenza dei leaders e questo "conservatorismo" hanno finora deluso le attese di quegli occidentali che si attendevano dalla distensione delle trasformazioni nella società dei paesi comunisti, Russia inclusa, mediante l'emergere di una nuova classe, più giovane, ormai due generazioni dopo quella attualmente al potere: più "business-minded", cioè orientata alla cooperazione economica, all'importazione di tecnologia e quindi anche di un certo stile occidentale; più interessata allo sviluppo economico del paese che alla sua potenza militare; infine, meno moscovita, più decentrata. Questa classe si era manifestata in modo chiaro negli anni d'oro della distensione (1972-75), ma sembra essere tornata in ombra nella fase che stiamo esaminando.

Chi si attende molto dall'avvento del ricambio ritiene che l'appoggio dell'Occidente al dissenso commetta due errori: innanzitutto quello di scambiare per sintomo di mutamento un fenomeno ridotto e isolato, ancorchè moralmente significativo, prevalentemente situato in una scienza (non una tecnologia) che ha sempre meno influenza nella società sovietica; in secondo luogo quello di rafforzare la reazione ideologica e quindi di rendere più difficile l'emergere di quadri tecnocratici, che sono molti, diffusi e crescentemente significativi nel sistema. Nello ambiente di Carter, dove esistono posizioni diverse fra la Casa Bianca e il Dipartimento di Stato, si guarda in realtà con grande attenzione al dopo-Breznev (previsto entro il mandato del Presidente).

E' che si ritiene di dover fissare chiaramente le posizioni rispettive (in particolare la posizione americana; solo verso la seconda metà del '77 si sono risvegliate delle iniziative europee verso la distensione) proprio in vista del ricambio, dando probabilmente per scontato che la fase del trapasso sarà caratterizzata come in passato da un indurimento delle posizioni a Mosca. Si apparecchiano tempi in cui il ruolo dell'Unione ^{sovietica} potrebbe essere di assai maggior importanza, per la capacità strategica, per la disponibilità di risorse e per la potenzialità di mercato.

Sarà la nuova classe la protagonista dello sviluppo e del coinvolgimento dell'URSS nella gestione globale? E' la distensione il veicolo dell'Occidente per influire su questa evoluzione? Questi gli interrogativi che abbiamo davanti a noi, mentre consideriamo un periodo relativamente statico della storia russa.

Più in movimento sono apparsi alcuni paesi dell'Est europeo, in particolare Polonia e Ungheria . A ciò hanno contribuito le attese di un maggiore sviluppo economico e di maggiore benessere da parte delle popolazioni che sfociano periodicamente, particolarmente in momenti di recessione mondiale, in richieste esplicite, talvolta turbolente. Questo è tanto più vero quando si determinano situazioni di maggiore scambio con l'Ovest, come in conseguenza della Conferenza di Helsinki, la quale ha per di più esaltato il movimento dei diritti civili. A ciò si aggiunge l'influenza che ha avuto l'evoluzione dei partiti comunisti occidentali, nel senso di accettare il pluralismo e insieme accentuare l'autonomia da Mosca. A queste sollecitazioni si è risposto nei vari paesi in modo differenziato.

Ancora una volta la Jugoslavia fa caso a sé, parzialmente associata alle posizioni più autonome dell'eurocomunismo, più flessibile, almeno agli inizi, sul dissenso, ma prevalentemente dominata dalla preoccupazione di mantenere una stabilità interna ed un complesso di rapporti bilaterali, al limite delle garanzie internazionali, che le consentano di affrontare senza crisi la vicenda della successione di Tito. Ridotta l'influenza del non-allineamento, la politica di Belgrado si è concentrata da una parte nel coltivare le relazioni con le potenze grandi e intermedie e dall'altra nel cercare di definire un aspetto balcanico.

Un'altra situazione di mutamento è quella cinese. La successione a Mao aveva creato una crisi di vertice tanto più acuta in quanto press'a poco contemporanea a quella relativa alla successione a Ciu-en-lai. Il seguito degli eventi è stato quello abituale: un accenno di dirigenza collettiva, vio-

lenta lotta in seno ad essa, prevalenza di una fazione e drastica epurazione ai danni dell'altra. Vi è la possibilità che quando una diarchia Hua-Teng sembra essere saldamente in sella, non tutti i giochi siano fatti, potendosi configurare ancora una resa dei conti fra i due.

Gli eventi sono stati "di palazzo", in sostanziale isolamento dal paese e dal mondo. Scarso il coinvolgimento delle masse chiamate per lo più a sancire nuove situazioni. Gli occidentali e i sovietici non sembrano aver avuto possibilità di influenza: le fazioni in gioco si sono guardate dal coinvolgere pressioni esterne. Come è noto, la fazione prevalente è stata quella meno rivoluzionaria e più orientata allo sviluppo economico. Di conseguenza c'è stato dopo un incremento dei contatti internazionali, con prevalenza di quelli col mondo occidentale industrializzato con l'apparente interesse di aumentare gli scambi, mentre la tradizionale posizione politica non ha subito cambiamenti: critica dell'imperialismo delle superpotenze, soprattutto dell'URSS, apertura all'Europa occidentale, costantemente messa in guardia contro i rischi della distensione, continuità di rapporti con il Terzo Mondo, senza veri tentativi di recuperare ruoli di leadership rivoluzionaria (teoria dei Tre Mondi). Questo ha determinato almeno apparentemente una rottura con l'Albania, apertura che, associata con l'invito a Tito a visitare Pechino, ha determinato la maggiore novità nella politica estera cinese. E' tuttavia questo un paese dalle potenzialità economiche e politiche vastissime e gli accenni di apertura hanno trovato un interesse nel mondo di cui si può indovinare una crescita nell'immediato futuro.

Abbiamo detto della presenza della politica estera di Mosca nelle crisi. La scena africana è stata testimone di questa presenza, della quale però non si è potuto vedere né un disegno coerente né dei particolari successi. L'asse Mosca-Havana per un'azione congiunta del tipo di quella condotta in Angola è formalmente ancora attivo per sostenere i movimenti

di liberazione nazionale. Ma la sua credibilità per il futuro non è molta, perché gli obbiettivi delle due capitali sono diversi. Nel Corno d'Africa, un alleato tradizionale dell'Urss, la Somalia, è uscito dalla sua influenza, a causa del conflitto con l'Etiopia, che si regge militarmente grazie all'aiuto sovietico. Dopo la crisi dei rapporti con l'Egitto è questo un secondo insuccesso per la politica africana di Mosca. Abbiamo già detto del tentativo di svolta fatto da Washington in questo continente, creando una politica più ispirata ai principi. In termini tattici non è stato un successo. Quel cuneo di divisione fra Smith e Voster che era riuscito a inserire Kissinger è forse caduto. E non più così isolato, il governo di Pretoria è riuscito a tirare in lungo le trattative sui piani che gli occidentali hanno proposto nella difficile mediazione fra la conservazione razzista e il movimento di liberazione nazionale, profondamente diviso fra soluzioni rivoluzionarie e gradualiste e fra gruppi rivali. Se la tattica aveva raggiunto la divisione della minoranza bianca, il ritorno a una concezione strategica richiede un lungo lavoro di riunificazione della maggioranza negra.

Nel Medio Oriente, è sembrato per un po' che una nuova guerra fosse imminente. Vi erano stati due disegni per una pace stabile; uno "per vie interne", basato su un avvicinamento fra israeliani e palestinesi, una conciliazione storica sulla terra comune, che la macropolitica avrebbe dovuto registrare; l'altro "per vie esterne", legato all'accordo fra i maggiori governi, in vista di uno sviluppo della regione con la benedizione dei petrodollari, a cui la causa palestinese avrebbe dovuto adattarsi per il bene o per il male. Grosso modo, la sinistra israeliana pensava al primo, sia per motivi ideologici sia perché non avrebbe potuto realizzare il consenso nazionale necessario per l'altro; la destra predicava la durezza nazionalista, ma poteva, di fatto, portare avanti il secondo, come De Gaulle aveva fatto la pace in Algeria. La vittoria di Begin alle elezioni ha portato la guerra ancor di più all'ordine del giorno, ma successivamente ha giustificato la seconda ipotesi.

I negoziati Est-Ovest

Quando fu siglato il primo accordo Salt sulla limitazione delle armi strategiche, fu presto chiaro che i limiti convenuti erano quantitativi e che nessun freno era posto allo sviluppo tecnologico degli armamenti. Anzi c'era da attendersi che, ridotte le necessità della produzione e non essendovi accordo a limitare i bilanci militari, maggiori risorse si rendevano disponibili per la Ricerca e lo Sviluppo. Così è stato, e gli arsenali delle due superpotenze si sono insieme migliorati, soprattutto in termini di precisione nel colpire gli obiettivi, e arricchiti di nuove armi, che, in almeno un caso, quello del "cruise" americano, assai innovativo rispetto alle altre armi, erano difficili da far rientrare negli schemi negoziali fino allora seguiti. Inoltre si è assistito ad un incremento delle armi convenzionali, non sottoposte a limiti e qui non solo nella qualità tecnologica, che peraltro è migliorata in modo impressionante, ma anche nella quantità. Così l'Occidente, e in particolare il governo americano ha lamentato ripetutamente il grande incremento delle capacità sovietiche negli armamenti convenzionali di terra e dell'aviazione. E questo, oltre a porre dei problemi nella conservazione dell'equilibrio degli armamenti, contribuiva a deteriorare l'atmosfera.

Si aveva così all'inizio della primavera 1977, come abbiamo già ricordato, una fase di tensione nelle sedi negoziali, anche in relazione (ma non si è mai potuto stabilire in che misura) all'insistenza posta da Carter sui diritti civili. Tuttavia proprio allora diveniva chiaro che nessuna delle parti aveva la volontà di rompere, che sforzi si facevano per trovare un modo di adattare il negoziato alla nuova situazione, che insomma la limitazione delle armi strategiche restava un interesse comune. Inoltre non sono mancati né atti unilaterali di riduzione o di rinuncia, né altre aree in cui il dialogo sul controllo degli armamenti era pur proseguito, come nel caso della non-prolifera-zione.

E' da ricordare che l'ostacolo maggiore al negoziato Salt è costituito dal "teatro" europeo, dove sono situate armi sulla cui inclusione nel negoziato non è stata trovata una formula di accordo fra le parti. Si stabilisce così anche un legame di fatto, anche se non riconosciuto, con l'altro negoziato, quello sulla riduzione delle forze stazionate in Europa (MBFR). Questo negoziato, detto anche di Vienna, dopo una lunga stasi, accennava verso la metà del '77 a riprendere, anche se sulla base di proposte molto modeste, dalle quali tuttavia appare chiaro che l'esclusione delle armi nucleari tattiche è ormai in questione.

Nasce così un duplice problema: c'è un'interferenza fra i due negoziati e gli attori negoziali sono diversi, nel MBFR avendosi anche la partecipazione di alcuni governi europei. L'interferenza complica le cose, ma nello stesso tempo aumenta le possibilità del negoziato, potendosi pensare a concessioni fatte in una sede e ripagate con concessioni ottenute nell'altra. E' quello che è successo nell'atteggiamento occidentale che ha rifiutato di includere nel Salt le cosiddette armi nucleari tattiche stazionate in Europa, che i sovietici avevano tentato di computare come strategiche in quanto potevano colpire il territorio russo, ma ha proposto di ridurle nel quadro del MBFR in cambio di una riduzione delle forze convenzionali (carri armati) che sono prevalenti da parte orientale.

La questione del ruolo dei paesi europei si pone sia per l'interesse, già rilevato, del quadro europeo, sia per la loro partecipazione a uno dei negoziati. Il fatto è che se una maggiore presenza dei paesi europei occidentali diventa sempre più necessaria, è anche vero che essa può rendere il negoziato più difficile, perché questi paesi hanno interessi diversi non solo dagli Stati Uniti, ma anche fra loro: la Germania è paese di prima linea e non ha armamento nucleare proprio, al contrario di Francia e Inghilterra. Inoltre la Francia non è membro della Nato e non partecipa al negoziato di Vienna. L'assenza di una sede di discussione, se non proprio di elaborazione di

una politica comune, in materia di difesa europea rischia di vedere aumentare nel prossimo futuro i motivi di divisione.

La creazione del cosiddetto "gruppo indipendente" (IEPG) cui partecipa anche la Francia e non gli USA, per discutere dei problemi di standardizzazione degli armamenti, aveva rappresentato un interessante precedente, a cui non è stato dato seguito.

Insomma, il negoziato sul disarmo, si sta ora muovendo nel contesto assai complesso di tre fondamentali asimmetrie fra Est e Ovest:

a) l'asimmetria geografica: l'Unione Sovietica, a differenza degli Usa, si trova in Europa e attraverso i paesi del Patto di Varsavia può raggiungere il territorio dei paesi dell'Europa occidentale;

b) l'asimmetria strutturale degli armamenti: l'Occidente gode in molti casi di una prevalenza tecnologica che l'Unione Sovietica e i suoi alleati, non riuscendo ad annullarla, tendono a compensare con una prevalenza quantitativa; c) l'asimmetria dei ruoli degli attori, cioè fra superpotenze e loro alleati: la posizione degli europei occidentali è insieme riconducibile e diversa da quella degli Stati Uniti.

Nel dialogo Est-Ovest degli ultimi anni si è inserita prepotentemente la CSCE. E' noto come questa fosse stata voluta essenzialmente dai paesi comunisti e come invece gli Occidentali fossero stati restii ad accettarla, nel timore di fornire, senza sostanziale contropartita, uno strumento di consacrazione dello status quo (le questioni confinarie erano di fatto sistemate dai trattati firmati nel contesto dell'Ostropolitik), un successo propagandistico agli avversari e un "droit de regard" specifico all'Unione Sovietica sulle cose europee. Senza contropartita: infatti solo verso la conclusione del negoziato di Helsinki e dopo l'approvazione dell'Atto finale sono emerse le potenzialità della materia compresa sotto la definizione di "terzo cesto", quello dei diritti civili e della libera circola-

zione (si ricordi che nel primo, anch'esso ricco di potenzialità, sono comprese le misure di reciproca informazione sulle manovre e i movimenti militari e che nel secondo si tratta della cooperazione economica).

In questo campo, più che negli altri appariva evidente la differenza fra Est e Ovest nella concezione stessa della distensione: i governi comunisti puntavano al congelamento della situazione, come garanzia di pace, mentre i paesi occidentali interpretavano prevalentemente il dialogo come un processo, in parte un processo di trasformazione e di riavvicinamento (in particolare di riavvicinamento al sistema democratico-capitalista, da loro ritenuto superiore). Questa differenza c'è sempre stata da quando si parla di distensione, e si poteva prevedere che essa si manifestasse nel quadro della CSCE.

Meno previsto è stato l'effetto che l'Atto finale di Helsinki ha avuto all'interno dei paesi comunisti. Il documento è vago e spesso contraddittorio, ma alcune affermazioni hanno costituito uno strumento di efficacia senza precedenti per il dissenso in quei paesi nei confronti dei rispettivi governi, che avevano solennemente sottoscritto la dichiarazione. Il dibattito si è così acuito nell'inverno fino all'inizio della conferenza di Belgrado, circa il rispetto di quelle parti dell'atto finale che riconoscevano i diritti alla libertà di espressione e di movimento ai cittadini all'interno degli stati firmatari, rispetto chiaramente mancato in misura più o meno grave soprattutto nei paesi comunisti, e circa il rispetto di quelle altre parti dell'atto che imponevano la non ingerenza (ecco la contraddizione) e quindi - agli occhi dell'Est - di non protestare contro la repressione e non sostenere il dissenso. A Belgrado le posizioni occidentali, in particolare quelle americane, si presentavano, almeno nella forma, meno rivendicative sui diritti civili di quelle che i precedenti mesi di polemica avrebbero fatto pensare. I governi europei che, dopo la "dottrina Sonnenfeldt", erano stati colti di sorpresa dalla posizione di Carter, e che avevano in parte considerato eccessivo e pericoloso l'atteggiamento di Washington, trovavano una posizione abba-

stanza comune fra di loro, sulla quale si allineava sostanzialmente il governo americano.

Dell'argomento dei diritti dell'uomo si erano intanto impossessate le polemiche interne ai vari paesi. Particolare attenzione veniva riservata all'atteggiamento dei partiti comunisti dell'Europa occidentale, i cosiddetti eurocomunisti. Dagli avversari si spiavano le loro prese di posizione sul dissenso all'Est; per parte loro i maggiori partiti comunisti occidentali, pur non mancando di condannare la repressione del dissenso, come nel caso del processo tenutosi a Praga contro tre firmatari della Carta 77 proprio durante i lavori di Belgrado, affermavano che il sostegno al dissenso "per vie interne" era più efficace e che non dovevano comunque essere messe in questione le conquiste della distensione; inoltre, dicevano, il modello di un comunismo pluralista, aveva un'influenza maggiore delle pressioni di governo.

Per effetto dell'Atto di Helsinki e della politica cartesiana, il dissenso ha avuto nell'arco di tempo 1976-77 un ritorno di importanza politica. Durante la conferenza di Helsinki lo interesse delle diplomazie occidentali era stato concentrato principalmente nel favorire i movimenti, gli scambi e le comunicazioni. E forse i paesi dell'Est sono diventati più liberali nel concedere passaporti a quei dissidenti che volevano emigrare; li hanno anche "concessi" quando emigrare non volevano! Il fatto è che man mano era chiaro come il dissenso importante fosse quello interno, e non solo là dove, come in Russia, esso godeva di maggior fama, ma anche e soprattutto là dove, come in alcuni paesi satelliti, esso riusciva a influire sul quadro politico interno. Al contrario il dissenso in esilio creava assai meno problemi ai governi comunisti, mentre era sede di involuzioni e strumentalizzazioni reazionarie.

Questa nuova, anche se ridimensionata, attenzione per i fermenti di libertà nei paesi comunisti non potrà essere accantonata in breve e con facilità. Non se ne deve fare una condizione per la distensione, che è un processo di reciproco in-

teresse: ma non è nemmeno accettabile che il silenzio sia condizione per la distensione. C'è una solidarietà di fondo che gli occidentali non devono rinunciare ad esprimere e, quando possibile, rendere operativa, a favore di coloro che si battono per le libertà civili ad Est.

Abbiamo lasciato per ultimi i rapporti economici Est-Ovest, perché questi si sono venuti sviluppando con intensità inferiore al previsto. Già alla Conferenza di Helsinki si era manifestato come il "cesto" della cooperazione economica, meno controverso degli altri, fosse anche di importanza minore. A Belgrado se ne è avuto conferma. I condizionamenti strategici e la polemica sui diritti dell'uomo non hanno avuto effetti importanti sulle cose economiche. Non c'è stato scambio del tipo "grano contro ebrei", come ai tempi dell'emendamento Jackson, anche se l'atmosfera generale del rapporto non manca di influenzare tutto.

I limiti sono intrinseci e provengono principalmente da Est: i paesi comunisti hanno continuato a presentarsi come "demandeurs" non solo di tecnologia occidentale, ma anche in qualche mercato primario, come quello alimentare. Questo solleva perplessità in Occidente, dove si sa che almeno l'Unione Sovietica possiede grandi risorse di materie prime, in particolare di quelle energetiche di cui tanti paesi industrializzati hanno fame. In realtà tutto il dibattito internazionale sulla distribuzione delle risorse, al quale il Terzo mondo vuole legare quello della divisione internazionale del lavoro, vede i governi comunisti estranei. A ciò continuano ad aggiungersi le note difficoltà di pagamento da parte di questi paesi. L'indebitamento ha raggiunto livelli (40-50 miliardi di dollari) dello stesso ordine di grandezza del più famoso debito petrolifero. A questa situazione si cerca di far fronte senza modifiche sostanziali al principio dell'inconvertibilità, ma con accorgimenti vari che hanno visto enti di credito agenti per conto dell'Urss svolgere una presenza attiva nel mondo occidentale.

I rapporti Est-Ovest

Se il cambio della guardia al governo di Washington ha avuto il suo maggiore impatto nei rapporti Est-Ovest, non di meno sono state interessate le capitali occidentali, dei paesi alleati in particolar modo. Già durante una campagna elettorale che, per il ruolo giocato dagli Stati Uniti, non manca mai di polarizzare l'attenzione del mondo intero, le opinioni pubbliche europee in particolare hanno seguito l'ascensione di Carter alla Casa Bianca, con un misto di curiosità, simpatia e diffidenza. Curiosità per l'uomo, totalmente sconosciuto e spesso imprevedibile, e per il sistema di rapida "costruzione" dell'immagine del leader, per noi così lontano; simpatia tradizionale fra gli europei, e soprattutto fra le sinistre, per i Democratici, e per diverse dichiarazioni di Carter a favore di una politica più innovativa, più aperta e più ispirata a principi; diffidenza, particolarmente diffusa nei governi, per il salto nel buio dopo l'era Kissingeriana, spesso non facile per l'Europa, ma riconducibile a schemi europei, durante la quale le nostre diplomazie erano state abituate a delegare a Washington la soluzione dei maggiori problemi.

L'avvio del nuovo governo confermava piuttosto che dissipare questa mescolanza di atteggiamenti. Fra i primi atti del nuovo presidente era di inviare il vice-presidente Mondale a visitare le capitali europee (e Tokio, in armonia con il "trilateralismo" che ispirava il neo-presidente e tanti componenti del suo governo) e di dedicare particolari attenzioni alle istituzioni di Bruxelles. Popolari erano anche le scelte di un uomo di colore a rappresentare gli Usa all'Onu, la volontà di mettersi contro interessi costituiti interni e internazionali; e il senso che l'imperativo del rispetto dei diritti dell'uomo era, almeno nelle intenzioni, da intendersi erga omnes. Sennonché proprio fra le forze più sensibili a questi aspetti cominciavano a manifestarsi preoccupazioni per i contraccolpi negativi sulla distensione di cui abbiamo parlato più sopra.

Fra i conservatori, poi, e all'interno delle diplomazie ci si metteva le mani nei capelli per lo stile garibaldino, un po' volontaristico del Presidente, per i frequenti mutamenti di rotta spesso complicati da dichiarazioni intempestive o premature, e, appunto, per la leggerezza con cui si pestavano i piedi al business.

Di fatto, tre ordini di constatazioni mettevano in dubbio la credibilità di Carter: a) il proclamato impegno di coinvolgere maggiormente gli alleati non impediva a Washington di prendere in alcuni casi, come in quello della politica nucleare, decisioni unilaterali senza che una procedura seria di consultazioni fosse stata utilizzata: b) alla volontà di affrontare globalmente complessi problemi come quello dell'ordine economico mondiale, non corrispondevano proposte di strumenti multilaterali adeguati o di utilizzazione degli esistenti; c) alla politica enunciata dal Presidente non si sapeva quanto poi avrebbe corrisposto quella realmente messa in atto dal governo americano dopo il passaggio fra le maglie del Congresso, un Congresso che, acquistata nuova maggiore influenza dopo il Watergate e frequentemente tramite di interessi e lobbies di grande forza, non mancava di mettere ostacoli all'azione di Carter, che pur appartiene al partito della maggioranza.

Per quanto riguarda in particolare i riflessi sui rapporti Est-Ovest nel passaggio dell'amministrazione Ford a quella Carter, si aveva inoltre un nuovo esempio di quella tradizionale schizofrenia europea nei confronti del dialogo fra le superpotenze, tanto spesso lamentata dai governanti americani, per cui si teme tanto l'intesa, che comporta condominio, quanto la rottura, che comporta tensione. Il fatto è che non si è trattato tanto di un passaggio dall'intesa alla tensione, quanto della rimozione del rapporto Usa-Urss dalla posizione di dominante della politica estera americana, rispetto alla quale, per usare l'espressione di Sonnenfeldt, tutte le altre erano "in ombra". Questo pone delle responsabilità sulle spalle degli Europei.

Del resto si è visto presto che veniva offerto "spazio" nuovo ai paesi europei in almeno tre modi.

Innanzitutto proponendo linee di politica economica espansiva alla quale i tedeschi (e, partners ormai indispensabili, i giapponesi) , erano invitati a partecipare attivamente, lasciando dietro gli altri paesi europei; era la tesi delle "tre locomotive", che dovevano trainare il treno dell'economia internazionale. Le proposte Usa mancavano, come sottolineato prima, della necessaria strutturazione e ciò è tanto più grave quanto questa teoria non può funzionare interamente: le "locomotive" tedesca e giapponese non hanno le caratteristiche di economie complete e autosufficienti. Sono state concepite e realizzate come macchine per l'esportazione e non è neppure chiaro se si vuole che siano diverse. Così, quando di ciò si è parlato alla Conferenza di Londra, la reazione tedesca e giapponese è stata reticente: in particolare Schmidt rispondeva più da cassiere che da leader, reiterando il timore che l'economia tedesca in funzione di locomotiva si sarebbe surriscaldata al calore della inflazione. In assenza di una qualche forma di gestione coordinata dell'economia, le tendenze protezionistiche si accentuavano e manovre monetarie competitive cominciavano a delinearsi.

In secondo luogo la nuova amministrazione americana si mostrava disponibile a parlare alle istituzioni comuni europee, se queste avessero ricevuto un minimo di delega seria da parte dei governi: la visita di Mondale a Bruxelles e di Jenkins alla Casa Bianca erano i segni di questa apertura formale, che però portava i segni di un'esplorazione, senza molta convinzione: non possiamo essere più "europei" degli europei, si schermivano a Washington. Del resto, ancora a Londra, si aveva la risposta dalle capitali europee, con un bel pizzico di ridicolo: le bizze di Parigi circa la presenza del Presidente della Commissione alla cena dei capi di governo (messo a un altro tavolo da pranzo) e alla conferenza stampa (sì, ma senza microfono), cui i governi membri della Comunità non potevano o non volevano reagire, erano altrettanti segnali per Washington.

In terzo luogo vi era la questione dello spostamento a sinistra verificatosi in molti paesi europei, che fra l'altro comportava la possibilità di un ingresso dei comunisti nel governo francese e italiano. L'amministrazione precedente si era dimostrata decisa ad ostacolare questa evoluzione, e perché le intenzioni fossero manifeste aveva rifiutato i visti d'ingresso in USA ad esponenti comunisti europei occidentali (a differenza di quanto fatto per quelli orientali). Carter e il suo governo offrivano in pratica agli europei di portarsi garanti del loro "quadro politico" interno: il principio della non ingerenza-non indifferenza, che veniva enunciato, significava nella pratica che sarebbe stato accentuato il primo o il secondo modo a seconda che garanzie fossero state date, come nell'esperimento positivo del Portogallo, oppure no. Schmidt, timoroso di accreditare l'immagine di una SPD legata al carro delle sinistre europee, pericoloso per la stabilità del suo governo, era ancora una volta reticente. Giscard protestava con Vance perché un funzionario dell'ambasciata Usa a Parigi aveva incontrato un esponente del Pcf, simbolo dell'interesse a varie riprese dimostrato dalla nuova équipe carteriana per la sinistra francese. Era proprio Andreotti a spingersi più in là, anche se con le consuete sfumature, parlando pubblicamente delle prossime elezioni europee come di una occasione di legittimazione internazionale del Pci.

Si possono qui ricordare alcuni specifici attriti fra Washington e le capitali europee. Il primo che si può ricordare è quello relativo alla cosiddetta "economia del plutonio". Anticipando le proposte, molto coraggiose, della sua politica energetica, Carter annunciava nel marzo '77 che gli Usa avrebbero sospeso lo sviluppo industriale dei reattori veloci, pur espandendo la attività di ricerca, e, invitando gli altri paesi a fare altrettanto, lasciava intendere un atteggiamento molto selettivo da parte degli Usa circa il riciclaggio del plutonio dai combustibili nucleari usati, che è importante per quel tipo di reattori: il tutto per ridurre il rischio di proliferazione di armi nucleari sia presso paesi che desiderano dotarsene sia per effetto di

gruppi terroristici che potrebbero impossessarsene per esercitare ricatto. La decisione ha colto di sorpresa i governi europei e suscitato reazioni negative, soprattutto da parte di Germania e Francia (e in certa misura Italia) sia per la presentazione unilaterale sia per le conseguenze che colpivano una tecnologia nella quale gli europei si sentivano avanzati e che non tenevano conto delle esigenze di economie povere di uranio naturale (il plutonio è un combustibile nucleare artificiale). Nelle sedi negoziali informali (Club di Londra) e in varie riunioni le divergenze non venivano colmate, ma se non altro spiegate e con un certo grado di armonia veniva avviato un "programma di valutazione" (l'INFCEP) che potrebbe tradursi nella sede preparatoria di un sostituto del Trattato di non proliferazione.

Un altro caso: se a Belgrado europei e nord-americani avevano accordato fino a un certo grado i loro strumenti, una certa dissonanza è rimasta circa il modo di interpretare e contribuire alla difesa dell'Europa e di inserire questa difesa nel contesto dei negoziati Est-Ovest. Di questa situazione sono testimonianza alcune tensioni manifestatesi fra i governi di Washington e di Bonn circa la difesa del territorio tedesco e la possibile sostituzione di alcune armi nucleari tattiche con le cosiddette "bombe al neutrone". Questa recente arma ha allarmato diverse opinioni pubbliche, anche per una reazione psicologica che ha colto piuttosto di sorpresa il governo americano e ha messo in imbarazzo quelli europei, i quali hanno dovuto tenere un atteggiamento assai prudente. Infine vi è stata la questione della fornitura agli europei del missile "cruise", che è stata presa in seria considerazione, ma che rischia di creare un nuovo ostacolo alla conclusione di un accordo SALT, ritenendo i sovietici che la disponibilità di questi veicoli che possono recare cariche termonucleari, da parte degli europei occidentali crei una nuova minaccia strategica nei loro confronti. Il che ci riporta al problema del "teatro" europeo in un'eventuale conflitto est-ovest e della partecipazione europea ai negoziati di disarmo, che abbiamo sollevato all'inizio di questo capitolo.

Insomma, verso la seconda metà del '77 i rapporti fra i paesi industrializzati presentavano diversi segni di disgregazione. Questo è vero soprattutto per la mancanza non solo di un accordo ma anche di una comune concezione di una ripresa economica concordata e pilotata e di una visione comune dei rapporti con il Terzo Mondo, più o meno in via di sviluppo. Se ne aveva prova in occasione della Conferenza Nord-Sud, dove alla prevedibile linea di divisione fra paesi industrializzati da una parte e paesi in via di sviluppo, produttori o poveri che fossero, dall'altra (l'operazione di dividere gli uni dagli altri non era riuscita), si aggiungeva un sostanziale disaccordo fra i paesi industrializzati circa una politica complessiva (dell'aiuto, dei prestiti e del prezzo delle materie prime) nei confronti dello sviluppo. Il fallimento della Conferenza ha avuto effetti negativi sulle economie occidentali, anche se la prima metà del '77 era caratterizzata da segni di ripresa economica, molti dei quali erano già in crisi verso la metà dell'anno. Il fatto è che l'incertezza di fondo che è restata nel mercato internazionale delle materie prime ha scoraggiato gli investimenti, essendo gli operatori occidentali ancora restii ad accettare una situazione di "risorse care" e quindi propensi ad aspettare. Gli investimenti che vi sono stati nella prima positiva fase dell'anno erano per lo più orientati alla sostituzione di mano d'opera, come dimostra la crescita quasi generalizzata, anche se differenziata, della disoccupazione, rivelatrice dell'illusorietà della ripresa. Quindi i surplus petroliferi, non sono confluiti verso l'investimento, ma sono restati nelle sedi finanziarie, creando una massa pericolosa per le tentazioni speculative che genera.

Altro elemento di instabilità è il debito dei paesi poveri cresciuto fino a livelli di 150-200 miliardi di \$, verso le istituzioni internazionali ma soprattutto verso il complesso delle banche private; uno stato di dichiarata insolvenza metterebbe questo complesso in crisi. A fronte di questo monumentale debito sta la cosiddetta "Witteveen facility", una linea di credito

faticosamente aperta a favore dei paesi in via di sviluppo nella misura di 8 miliardi di \$, chiaramente insufficiente. La Germania avrebbe voluto che questa "facility" fosse disponibile anche per i paesi del Sud-Europa, che sono in via di industrializzazione, se non di sviluppo, ma non ha avuto successo. Vi si era opposta l'Arabia Saudita, la quale così ricambiava la posizione della Rft, che in accordo del resto con gli Usa (l'accordo si realizza, si direbbe, solo per il negativo); aveva rifiutato di accordare maggiori poteri ai paesi dell'OPEC nel Fondo monetario internazionale, al quale pur sono chiamati a contribuire maggiormente.

La mancanza di soluzioni complessive e il rafforzarsi delle economie fondate sull'esportazione (Germania e Giappone) ci fa pensare al 1977 come l'anno di rilancio del protezionismo, fondato sia su misure dirette di restrizione sia sulle operazioni di valutazione della moneta. I rapporti inter-occidentali sono stati testimoni di entrambi.

Il disaccordo fra paesi industrializzati è stato in un certo senso consentito dal disaccordo fra i paesi produttori di petrolio, cioè dell'unico gruppo di Pvs che disponga di uno strumento di efficace pressione nei confronti dei primi. I componenti dell'Opec muovono da situazioni profondamente diverse e hanno quindi obiettivi diversi. Di qui una differenza di atteggiamenti sul prezzo da praticare per il petrolio, da aumentare sensibilmente secondo i più bisognosi di capitali per lo sviluppo. Principalmente attraverso l'azione moderatrice dell'Arabia Saudita che si dissociava da un primo scatto del 10% nel dicembre del '76 (primo caso di rottura fra i componenti del cartello) poi riallineato nel giugno del '77, si realizzava un aumento contenuto, soprattutto se messo in relazione con l'inflazione internazionale. L'Occidente superava così con poco danno una fase che aveva sollevato non poche preoccupazioni: ma come spesso succede questo non giovava alla percezione di una situazione che resta complessa , come dimostrano due vicende successive, entrambi riguardanti soprattutto gli Stati Uniti, La prima è quella delle manovre competitive sulla moneta, in partico-

lare la discesa del dollaro che verso la fine del '77 prenderà forme molto pronunciate. E' difficile pretendere una stabilità dei prezzi delle materie prime e nello stesso tempo non lavorare a una stabilità delle monete internazionali. Non si dimentichi che il pauroso incremento del costo del petrolio, verificatosi alla guerra del Kippur, rispondeva anche a una situazione di pressione finanziaria, che il calo del dollaro aveva determinato.

La seconda riguarda la politica del risparmio dell'energia, o comunque di riduzione delle importazioni, nei paesi industrializzati, che al di là delle dichiarazioni, procede molto a rilento. Anche qui il caso americano è stato particolarmente rivelatore. Nel corso della primavera Carter aveva lanciato un piano energetico il cui scopo principale era ridurre le importazioni di petrolio, che erano continuate a crescere, malgrado il "progetto indipendenza" proclamato con gran fracasso da Ford ai tempi della crisi energetica. Gli strumenti erano costituiti da una serie di misure per incentivare il risparmio e di azioni sui prezzi per stimolare la produzione interna di idrocarburi e carbone, oltre al ricorso alle centrali nucleari. Il piano avrebbe avuto un impatto non solo quantitativo sul mercato energetico interno, ma anche psicologico sulla situazione energetica internazionale; tuttavia esso colpiva gli interessi delle compagnie petrolifere americane, le quali facevano convergere le loro influenze sul Senato dove c'era da attendersi una viva resistenza alle misure proposte che in quella sede dovevano prendere forma di legge. Si assisteva a un nuovo esempio del contrasto fra Presidente e Congresso, mentre il piano Carter veniva largamente mutilato e deformato: al momento in cui scriviamo la controversa questione non è ancora risolta.

Senza una efficace politica di contenimento programmato delle importazioni (alla quale si sono indirettamente opposte anche le resistenze che nel corso del '76-'77 si sono manife-

state in diversi paesi industrializzati contro le installazioni nucleari) l'Occidente continua ad essere pericolosamente legato all'approvvigionamento di petrolio, il cui prezzo si spera di contenere attraverso l'azione moderatrice di quei paesi produttori, che non hanno una elevata capacità di assorbimento interno, come Arabia Saudita ed Emirati.

Il problema, anche se difficilmente manifesterà crisi acute come quella del '73-'74, tende molto probabilmente ad accentuarsi. L'inerzia del mondo industrializzato nel condurre politiche alternative dell'energia, compresa quella del risparmio, costituirà uno dei fattori che costituivano un limite superiore al tasso di crescita, tenendolo a livelli che, secondo tutte le previsioni, non è tale da consentire un riassorbimento (almeno un contenimento ai valori percentuali attuali?) della disoccupazione.

La situazione europea

Se la fase economica nel mondo industrializzato nel periodo primavera '76 - primavera '77 è stata di ripresa economica in larga parte (e per molti paesi) illusoria, la fase politica è stata caratterizzata da notevole incertezza. Questo vale in particolare per l'Europa occidentale. Alla fine del '76 notavamo come tutti, o quasi, i governi europei fossero caratterizzati da maggioranze deboli e caduche: tutti, o quasi, avrebbero potuto essere rovesciati da voti parlamentari o da responsi elettorali. Tutti, così, vivevano alla giornata.

La difficoltà di costituire valide maggioranze di governo, la disoccupazione crescente malgrado la ripresa, una certa sfiducia nell'efficacia delle istituzioni che ha toccato anche paesi come l'Inghilterra, il diffondersi della violenza; questi motivi costituiscono la base comune di una crisi che si è manifestata diversamente da paese a paese. Ad essi dovrebbe aggiungersi l'assenza di leaders politici non diciamo dotati di virtù carismatiche, ma anche solo capaci di raccogliere intorno a sé e intorno a scopi definiti strati significativi dei

loro rispettivi popoli. Le differenze da paese a paese e l'assenza di una classe politica capace di una visione a più largo orizzonte hanno fatto sì che le risposte alla crisi, o i tentativi di risposta alle crisi fossero nazionali.

Prima facile vittima di questo stato di cose è la Comunità europea. Abbiamo già visto come i paesi membri della Comunità, che pur in diverse sedi internazionali, quali la CSCE (e in generale nei loro rapporti con l'Est) o la Conferenza Nord-Sud, avevano dato prova di una certa coesione, abbiano lasciato cadere l'occasione loro offerta dalla nuova amministrazione americana di costituire quella "voce unica" nelle relazioni esterne della Comunità, che resta - sorprendentemente - una delle più diffuse attese internazionali. Ma lo stato di maggiore sfacelo si riscontra nella situazione interna delle istituzioni di Bruxelles. Il passaggio dal '76 al '77 ha visto il rinnovo della Commissione, passata alla guida di un autorevole esponente inglese quale Roy Jenkins. Nel corso dell'anno diveniva evidente che questa designazione aveva più il risultato di indebolire lo schieramento dell'europeismo britannico che di rafforzare la presenza inglese nella Comunità.

Già i suoi sforzi di costituire per la prima volta una Commissione scelta dal Presidente designato per aumentare la coesione, e di formarla con personalità scelte il più possibile a livello ministeriale, per aumentarne l'autorevolezza, riuscivano solo a metà, soprattutto per la resistenza tedesca. Poi, all'avvio del suo lavoro, il neo-presidente si rendeva conto della cappa soffocante che il Consiglio dei Ministri costituiva, bloccando quasi sistematicamente le iniziative della Commissione senza per altro esprimere una propria linea di azione, ma semplicemente rinviando all'istanza superiore del vertice, il cosiddetto Consiglio europeo. Nei confronti di questo l'azione del Presidente della Commissione si esauriva nello sforzo di non farsi escludere.

Così è stato che presto la nuova Commissione si è resa conto che due erano i "dossier" nei quali la Comunità giocava la sua sopravvivenza, nei confronti di entrambi i quali il ruolo del consesso brussellese era limitato: l'allargamento ai paesi candidati dell'Europa del Sud, e l'elezione diretta del Parlamento europeo. Ed era anche chiaro che questi due passi non rappresentavano una semplice crescita della Comunità, ma ne erano una grave crisi di crescita: in altre parole né un processo né l'altro potevano andare disgiunti da una profonda revisione delle regole e delle strutture comunitarie. Il che non è senza spaventare. Infatti abbiamo assistito al procedere incerto di entrambi i "dossier" con ostacoli che si sono andati gradatamente moltiplicando.

Che accogliere nella casa comune paesi come Grecia, Portogallo e Spagna, venuti faticosamente alla democrazia, fosse innanzitutto un imperativo morale in rispetto di promesse esplicite e dopo una politica eccezionalmente efficace e coerente tenuta nei confronti dei regimi totalitari precedenti; e in secondo luogo un imperativo politico, se l'Europa vuole riservarsi un minimo di area di influenza, era davanti agli occhi, e sulla bocca di tutti. Del costo a distanza se ne parlava poco, intrattenendo un equivoco, che poi ha dato luogo a una proposta equivoca, quella dei lunghi periodi transitori, senza che fosse chiaro se tali periodi fossero prima o dopo l'entrata nella Comunità. Così man mano che l'allargamento passava dall'area delle relazioni esterne, dove abbiamo riscontrato una relativa efficacia della Comunità, a quella dei problemi interni (in particolare politica agricola comune e trasferimento delle risorse alle aree più in difficoltà), la volontà, quantunque riaffermata, si è andata popolando di se e di ma.

Onde il quesito è lecito se il processo è irreversibile. Se cioè alla fase "liberatoria" che hanno attraversato i tre paesi candidati, durante la quale tanta polvere di problemi correnti (quelli economici in particolare) è stata nascosta

sotto i tappeti, seguisse una fase di incancrenimento dei malanni, di gravi difficoltà politiche, e parallelamente se alla fase di apertura della Comunità, ne seguisse una di tentennamenti e rinvii. Vi è il rischio che i processi si esaltino a vicenda in negativo, così come si erano esaltati a vicenda in positivo. In una politica a breve termine ed efficace - e, sia ben chiaro, costosa - verso il Sud Europa sta la leva per impedire questa inversione di tendenza, di cui si avvertono diversi sintomi.

Per le prime elezioni europee faticosamente è stato trovato un accordo sul fatto di tenerle alla stessa data e di eleggere un certo numero di deputati opportunamente ripartiti fra Stati, lasciando a ciascuno di questi di definire un proprio sistema elettorale. Questo accordo metteva in moto un duplice processo che sembrava premettere: da una parte una spinta verso intese fra partiti, fino ad abbozzare delle formazioni europee; dall'altra l'avvio di un dibattito parallelo, anche se non comune, sul sistema elettorale che non poteva non evidenziare i paragoni. Questo secondo metteva in luce la superiorità del sistema proporzionale, più o meno corretto, a cui sembrava potessero allinearsi anche gli Inglesi, rovesciando una tradizione secolare, ormai palesemente iniqua. Il primo si è presto rivelato un esercizio che era più formale che sostanziale oppure più difficile che facile; e questo vale in particolare per le due maggiori formazioni politiche, quella socialista-socialdemocratica e quella democraticocristiana. In ogni famiglia non mancavano "liaisons dangereuses" degli uni che non piacevano agli altri, i rapporti con l'eurocomunismo essendo il principale, ma non il solo motivo di screzio. E' tuttavia prima per il dibattito francese, ancora una volta fra europeisti e nazionalisti come ai tempi della CED, e poi per le incertezze relative al sistema elettorale da adottare in Inghilterra, che lo spettro del rinvio ha dominato durante il 1977 la scadenza delle prime elezioni europee.

L'eclissi della Comunità ha da una parte confermato il ruolo in prima persona svolto dai governi degli stati membri, dall'altra corrisposto a una ulteriore differenziazione fra questi ruoli, con incremento delle diffidenze reciproche, Sarebbe indubbiamente errato dire che oggi la conciliazione europea sia in questione. Ma sarebbe altrettanto pericoloso trascurare i sintomi di incrinamento, il ritorno trionfante del bilateralismo, il dominio della filosofia del "ciascuno per sé", le pressioni protezionistiche, in breve l'allargarsi dello spettro del nazionalismo, che non ha mai lasciato il cielo dell'Europa.

Al centro vi è la Germania. In questo periodo è stato evidente, più che in altri precedenti, come la forza e, insieme, la fragilità di questo paese trasferiscono la propria contraddittoria simultaneità ai sentimenti europei verso di essa, fatti di riconoscimenti e di diffidenza. Non è un caso che sotto l'influenza di un avvenimento relativamente secondario (salvo che per le relazioni italo-tedesche) quale la fuga di Kappler, il governo di Bonn nell'estate '77 abbia commissionato un'indagine sull'immagine della Germania in vari paesi esteri. I mesi che avevano preceduto questo fatto non erano certi stati facili. Il governo di coalizione era uscito vincitore, ma molto debole dalle elezioni dopo una campagna elettorale dura, ma senza slanci. L'opposizione, costituita dal maggior partito del paese, la CDU-CSU, condizionava pesantemente l'azione del Cancelliere. Si è parlato di nuovo di "Grosse coalition". Il paese era scosso da attentati terroristici, tanto più audaci e spitati, quanto più gli autori erano dipinti come folli isolati. Inoltre la forte resistenza al programma nucleare fino a bloccarlo testimoniava soprattutto un malcontento, che non si riconosceva nella dialettica distorta fra maggioranza e opposizione. Infine, se il tasso di crescita era il più alto in Europa, superato fra i paesi industrializzati da quello giapponese soltanto, la disoccupazione costante, anche se a livelli non altissimi, testimoniava una "condanna a crescere", ben poco compatibile con il rifiuto

delle centrali nucleari.

La crisi dell'autunno, con il rapimento-assassinio di Schleyer, il blitzkrieg di Mogadiscio e i "sudici" dei terroristi nelle "carceri-modello", ha giocato come un intervento chirurgico: questo corpo, la cui robustezza è oggetto di tanta invidia, era ferito, ma un tumore era stato asportato, come testimonia il rafforzamento del governo, il sostegno massiccio dei potenti sindacati al piano nucleare, il riavvicinamento Brandt-Schmidt al congresso della SPD. Sulla natura del tumore tuttavia ci si interroga ancora.

Queste vicende hanno sollevato sentimenti anti-tedeschi, spesso intrisi di stupido nazionalismo, di vuoto auto-compiacimento e di crassa ignoranza della realtà della Germania, soprattutto nei paesi più vicini e più storicamente sensibili, come l'Italia, l'Olanda e la Francia.

La scena francese ha vissuto anch'essa a suo modo un periodo abbastanza traumatico, come testimoniano la crisi della maggioranza prima e quella della sinistra poi, mentre il dibattito politico era dominato dalle previsioni che davano concordamente l'alleanza PS-PCF-radicali di sinistra come vincitrice alle prossime elezioni. Dietro lo scontro Giscard-Chirac c'era la concezione stessa di Presidente della Repubblica, la cui figura costruita su misura per De Gaulle dalla costituzione della Quinta Repubblica, presenta molte ambiguità: "Presidente di tutti i francesi" come sembra pensare Giscard, che con questo vuole aprire al maggior partito dell'opposizione, quello socialista, o "Presidente della maggioranza" come sembra pensare il giovane Chirac erede dello schieramento gollista più ortodosso? In termini politici, la prima via aprirebbe, non appena fosse manifesta l'incapacità della sinistra unita a governare, una linea di centro riformista e in politica estera più europea e più atlantica, con l'opposizione di due formazioni, una a destra e una a sinistra che non riunirebbe altro che un arcaico nazionalismo. La seconda invece punterebbe alla ricostituzione del gollismo senza De Gaulle, uno

schieramento moderato - conservatore, con strizzatina d'occhio alla sinistra comunista in nome della "France seule".

Nella strategia di Giscard, che prevede un giorno di dover fare una politica un po' più generosa se vuole attirare i socialisti, rientra anche la politica economica di Barre, severa e di stabilizzazione a breve termine. Si vuole col tempo costruire un leader nuovo, di cui Giscard ha bisogno, e una moneta forte - o non tanto debole.

Imprevista e improvvisa è giunta la rottura della sinistra, ben prima delle elezioni. E' stato improvvisamente chiaro che al PCF non interessa vincere per governare (nell'estate del '77 le librerie di Parigi erano piene di libri fantapolitici che descrivevano i primi mesi del governo di sinistra in termini apocalittici), ma perdere per ^{e opporsi} opporsi in prima persona. Giscard è sembrato ritrovarsi aperta, ben prima di quanto pensava, la prospettiva che aveva studiato per dopo le elezioni. Se lui ha riso, ben pochi in giro hanno pianto sulla rottura delle sinistre; non Carter, per il quale un governo a partecipazione comunista a Parigi era lo spettro che non si sa scacciare, non Schmidt o Callaghan, che vedevano nella vittoria del "fratello" Mitterand un regalo avvelenato per le socialdemocrazie europee, e nemmeno Berlinguer, che vedeva nel modello francese l'alternativa alla sua formula di "compromesso storico".

Al di là della contingenza che le elezioni sono chiamate a risolvere, la doppia crisi delle forze politiche francesi ha riproposto il problema della formula di governo in Europa. Quale funziona meglio in tempi caratterizzati da inefficienza delle istituzioni, non-percezione di pericolo esterno, recessione economica e violenza civile? Il bipartitismo più o meno perfetto, cioè l'alternanza fra sinistra e conservazione, o la coalizione centrale più o meno estesa, più o meno di emergenza? La stessa Germania, pur reggendosi dopo la parentesi della grande coalizione sull'alternanza, ha dibattuto, come

abbiamo già riportato, il problema di quanto approfondire lo scontro o, almeno in momenti di crisi, quanto cercare l'intesa fra governo e opposizione. Ma particolarmente vivono questo dilemma i paesi minori del Nord, e i paesi del Sud Europa, Italia, Spagna, Portogallo e Grecia.

Solo sembra esserne quasi esente l'isola britannica. Il governo Callaghan che verso il termine del '76 sembrava avviarsi a ingloriosa fine, ha saputo invertire la tendenza, sulla spinta di un miglioramento della situazione finanziaria (più che economica) del paese, dovuta in gran parte ai primi benefici del petrolio del Mare del Nord.

Dove il mutamento è stato maggiore è in Spagna. Nell'arco di tempo che esaminiamo in questo volume vi è stato prima un referendum ~~che ha modificato la costituzione~~, seguito dalle elezioni politiche generali e dall'insediamento di un vero parlamento, poi la domanda di aderire alla Cee e infine l'avvio della autonomia regionale catalana. Non è certo un panorama senza ombre: il deterioramento della situazione economica, la violenza terroristica che di tanto in tanto ha accompagnato questi avvenimenti, l'insediamento di eredi del franchismo in vari posti di rilievo, l'inversione dei tempi fra elezioni politiche e promulgazione di una costituzione (ancora da fare), e così via; resta tuttavia che una trasformazione profonda ha avuto luogo in breve tempo e secondo una procedura non traumatica. Se poi ci interroghiamo ancora sulla natura vera dei nostri regimi, possiamo ben insegnare agli spagnoli che la democrazia non è uno status che si acquista di un sol colpo, ma un processo graduale e faticoso, di cui si fanno i requisiti minimi ma non i connotati di una forma finale. La Spagna, un grande paese, ha passato il nastro dei requisiti minimi, raggiungendo quei paesi che bene o male hanno compiuto la stessa traversata, Grecia e Portogallo, e con cui bussa alla porta dell'Europa. Se è già stato detto, non è meno vero che non basta non dir di no.

Seminario
"TENDENZE INTERNAZIONALI E COLLOCAZIONE ITALIANA"
Roma, Villa Miani, 20-21 gennaio 1978

LA POLITICA AMERICANA, LA DISTENSIONE
E LE SCELTE DELL'ITALIA

di

Stefano Silvestri

Stesura provvisoria -
circolazione ristretta

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Sommario:

Un nuovo presidente americano - I rapporti degli USA con gli alleati - La distensione e i SALT - La CSCE - I negoziati di Vienna - Le prospettive USA/URSS - I limiti del sistema attuale - Il problema dell'Europa - Uno sforzo insufficiente di rinnovamento - Il dibattito di politica internazionale dell'Italia - Il superamento delle divisioni - Rafforzare il quadro di stabilità - Rapporti con le forze politiche europee - Una politica europea coerente dell'Italia - Politica di sicurezza - Politica interna italiana e ingerenze USA - I rischi della disgregazione e della ambiguità.

Un nuovo presidente americano

Abbiamo assistito ad un cambio di presidente negli Usa, che ha portato con sé un mutamento nella "dottrina internazionale americana".

I governi americani hanno sempre posto l'accento sulle prospettive di ordine mondiale, di equilibrio e di stabilità. Kissinger tuttavia riteneva che tali obiettivi potessero essere meglio perseguiti

- realizzando un accordo diretto USA-URSS;
- mantenendo l'ordine e la continuità dei rapporti politici interni (sia nei paesi membri dei due blocchi che negli altri);
- mantenendo agli USA il vantaggio di maggiori potenzialità economiche e militari e di più estesi rapporti diplomatici (ruolo di "mediatore egemone").

Questo discorso è entrato in crisi perché la Presidenza americana si è indebolita (Vietnam, Watergate); perché presupponeva una continua volontà di intervento (o di pressione) sui paesi terzi, e una capacità di controllo sulle evoluzioni poli-

tiche degli alleati che nè gli USA nè l'URSS hanno in tal misura; perchè non era riuscito ad eliminare la contrapposizione USA-URSS (cioè l'URSS ha collaborato solo limitatamente, vedi Angola); perchè ha creato problemi con gli alleati. Inoltre Kissinger non ha saputo risolvere i grandi problemi di gestione mondiale che gli si sono parati di fronte (vedi il caso della energia, ed il pratico fallimento della Agenzia di Parigi) ed ha indebolito le poche organizzazioni internazionali esistenti. L'Amministrazione Carter sembra voler almeno parzialmente innovare rispetto a queste precedenti e si dimostra

- più preoccupata di affrontare concretamente alcuni problemi generali, sia ideologici che di gestione mondiale, quali l'energia, la non proliferazione, la crescita demografica, i diritti umani, ecc.;
- più disponibile ad accettare margini di autonomia per gli alleati più importanti, e meno monolitica sul problema dei mutamenti politici interni ai paesi alleati (non interferenza aggiunta alla tradizionale non indifferenza)
- propensa a favorire la distensione solo nella misura in cui essa fornisce risultati "concreti" (respingendo quindi l'idea di un accordo bilaterale privilegiato e a priori con l'URSS);
- propensa a mantenere rapporti diretti con le nazioni minori del blocco orientale;

I rapporti degli USA con gli alleati

Se è possibile desumere qualcosa da un anno per larga parte contraddittorio ed incerto, la politica americana sembra dunque meno preoccupata di "piacere" all'URSS, meno convinta di dover mantenere un ordine "monolitico" interno ai blocchi, e più propensa ad accettare il contributo che può venire da altri paesi. Il suo schema di ordine mondiale sembra voler dare per scontato un minore impegno diretto americano (e possibilmente sovietico) nelle crisi, ed una maggiore libertà di azione di alleati considerati per qualche ragione più "fidati"

o più "necessari" , insomma "privilegiati". Sono questi alleati che, secondo l'Amministrazione Carter, dovrebbero avere la volontà e la capacità di contribuire a mantenere un certo ordine internazionale all'interno di regioni più circoscritte.

A giudicare dalle prime indicazioni, una lista approssimativa degli alleati "privilegiati" dovrebbe includere: il Brasile ed il Venezuela in America Latina; la Nigeria e lo Zaire nell'Africa Subsahariana; l'Egitto, Israele, l'Arabia Saudita e l'Iran in Medio Oriente e nel "corno d'Africa"; il Giappone e l'India in Asia; la RFT e in subordine Francia e Gran Bretagna , in Europa.

Muta così il panorama tradizionale delle Alleanze americane, ereditato dalla fine della II guerra mondiale e dal periodo del "containment". Per la prima volta l'Europa non è al centro del sistema americano, nè il problema di "circondare" l'URSS è più quello principale (anche perchè ormai l'URSS è una potenza globale, capace di intervenire ovunque nel mondo). Si viene costituendo invece un sistema più articolato e planetario, in cui i problemi dell'energia, dello sviluppo economico e dell'ordine nelle aree un tempo ritenute periferiche diviene prioritario.

La distensione e i SALT

E' innegabile che stiamo vivendo un difficile periodo per la distensione.

Abbiamo assistito ad un imponente riarmo convenzionale sovietico, che ha coperto l'arco di più di dieci anni, in tutti i settori, navale, aereo e terrestre, aumentando in modo considerevole le capacità offensive del Patto di Varsavia. Anche nell'arsenale nucleare, l'URSS ha fatto enormi passi avanti tecnologici, per quanto riguarda la versatilità delle testate, la precisione dei vettori e la loro "mirvizzazione" (testate multiple a rientro indipendente contenute in un unico missile).

Da parte occidentale non c'è stato un equivalente progresso numerico, o un così evidente rovesciamento da uno schie-

ramento difensivo ad uno offensivo (alcuni sostengono la tesi opposta, per quel che riguarda l'Occidente, che cioè sia divenuto essenzialmente difensivo), ma in compenso si è verificata una vera e propria rivoluzione tecnologica, che ha mutato le prospettive sia del campo nucleare che di quello convenzionale.

Le ambizioni "globali" dell'URSS, specie in Africa e forse nella penisola indocinese, sono sicuramente aumentate. Il Mediterraneo porta il segno continuo di un crescente passaggio militare sovietico. Ma anche da parte occidentale il commercio delle armi verso paesi "amici" del Terzo mondo è divenuto imponente e sembra inarrestabile. Durante il primo anno della presidenza Carter, quello americano ha già toccato la cifra record di 11,5 miliardi di dollari.

In questo frattempo l'URSS ha reagito negativamente alle prime proposte avanzate da Carter, per il controllo degli armamenti nucleari. Successivamente questo atteggiamento sovietico si è modificato (lasciando intendere anche una certa disponibilità ad allargare il discorso ad altri campi della sicurezza e della limitazione degli armamenti), ma non sembra che l'iniziale diffidenza politica sia stata superata.

I SALT 2 hanno raggiunto un instabile compromesso. Si tratta di un compromesso positivo, perchè ha rilanciato il negoziato Est-Ovest, e ha cercato di affrontare sia i problemi quantitativi che alcuni problemi qualitativi. Ma in realtà è insoddisfacente: le sue ambizioni superano di gran lunga quelle della dichiarazione congiunta di Vladivostok, ma restano anche largamente insoddisfatte.

Sono rimaste aperte prospettive preoccupanti, come il possibile sviluppo di missili intercontinentali a base di lancio mobile, di armi anti-satellite, di nuovi sviluppi della tecnologia anti-sommergibili, eccetera. Sono stati raggiunti compromessi ambigui per quel che riguarda i missili di crociera, i bombardieri a medio raggio, i missili a media gittata sovietici SS-20, eccetera. Tutti questi problemi possono

mettere a repentaglio l'attuale equilibrio, e comunque limitano fortemente nel tempo la validità reale degli accordi SALT 2.

Questi negoziati hanno infine evidenziato la posizione difficile in cui viene crescentemente a trovarsi la difesa dell'Europa occidentale, e la conseguente crisi di credibilità dell'Alleanza Atlantica. L'esigenza di multilateralizzare i negoziati SALT è stata ricordata anche in sede NATO (DPC), ma è tale da mutare profondamente l'attuale andamento della distensione.

La CSCE

A Belgrado, la Conferenza di valutazione dei risultati della CSCE sta vivendo un simile problema di non rispondenza tra i risultati e le aspettative.

Anche qui sono stati sollevati problemi importanti, quali

- i diritti civili nei paesi dell'Est europeo
- il problema del Mediterraneo
- il perfezionamento dei meccanismi di controllo delle manovre e dei movimenti militari (misure "collaterali" di "confidence-building").

Ma questi problemi si sono scontrati in genere con il rifiuto sovietico, o con la mancanza di volontà comune occidentale. Il lento cammino di questo negoziato, unito alla mancanza di aperture sovietiche nei confronti dell'Europa occidentale (esclusione degli europei dai negoziati strategici, ancora rinviato riconoscimento formale della CEE, atteggiamenti versol'eurocomunismo eccetera), hanno negativamente influenzato la distensione.

I negoziati di Vienna

Ancora analogo il quadro dei negoziati di Vienna per il controllo e la riduzione delle forze e degli armamenti in centro Europa. Questo negoziato è bloccato per molteplici ragioni

senza poter chiarire il suo campo di interesse (convenzionale o anche nucleare? tattico o anche strategico?) Le ambiguità proprie dei SALT (tra ciò che è strategico e ciò che non lo è) e quelle inerenti alla strategia della Alleanza (per cui l'Europa è il teatro d'uso delle armi nucleari "tattiche", ma è anche garantita dalle armi "strategiche", e per cui le armi nucleari "tattiche" non hanno senso militare se divise dalle armi convenzionali, e non hanno capacità deterrente, se sono divise da quelle "strategiche": una equazione a cui ancora nessuno ha trovato soluzione) si ripercuotono sui negoziati di Vienna.

Inoltre il rinnovo tecnologico delle testate nucleari "tattiche" (tra cui è divenuta immeritatamente famosa la cosiddetta bomba N) e dei loro vettori, e la produzione di armi convenzionali sempre più sofisticate e versatili (in grado di sostituirsi in qualche caso alle testate nucleari) complicano immensamente il calcolo degli equilibri in Europa. Gli stessi stati maggiori, incerti sull'affidabilità e la portata reale delle nuove tecnologie e sui mutamenti tattici e strategici che esse potrebbero comportare, non sanno cosa chiedere, né a cosa rinunciare.

Ma oltre i problemi "tecnici", vi sono grossi problemi politici. Uno è stato sottolineato più volte da Brandt: lo scarso valore politico sinora attribuito dall'Est e dall'Ovest, a questi negoziati. Esso, a mio avviso, è in diretto rapporto allo scarso desiderio di affrontare il problema europeo in genere. Un altro problema è stato invece sottolineato recentemente da Mitterrand: l'assenza della Francia dai negoziati. E questo, secondo i francesi, è dovuto alla loro volontà di sottolineare i legami che esistono fra SALT e negoziati di Vienna. Un terzo problema è nell'ambiguo ed insoddisfacente comportamento sovietico nei confronti dell'Europa occidentale. Un quadro è nella assenza di una reale coordinazione ed integrazione militare europea occidentale (il che rende il nostro sistema difensivo più rigido e più vulnerabile in

caso di riduzioni numeriche). Un quinto (ultimo, ma non per questo meno importante!) è nella fragilità interna del blocco socialista, e nell'uso repressivo per cui sono state più volte impiegate le forze dell'Armata Rossa.

Vanno giudicate in questo quadro di cirsi della distensione anche le rivelazioni fatte a suo tempo da Evans e Novak sul Washington Post, secondo cui il National Security Council starebbe studiando l'ipotesi di un conflitto in Centro Europa in cui fosse inevitabile abbandonare gran parte della Germania all'URSS. Più recentemente R. Burt sul New York Times ha pubblicato brani di un rapporto militare segreto del Presidente, Secondo tale rapporto l'equilibrio militare sarebbe sfavorevole all'occidente soprattutto in Europa centrale (e in Corea). Il rapporto aggiunge che anche l'uso di armi nucleari "tattiche" in Europa si rivolgerebbe alla fine a sfavore della Alleanza Atlantica. Su questa base Carter avrebbe deciso di rafforzare il contingente americano in Germania, di domandare un nuovo sforzo di bilancio agli alleati europei, e forse anche di puntare su una rafforzata coesione politica interna ai paesi alleati, creando così difficoltà per i paesi marginali o in periodo di mutamenti politici (Italia, Spagna ecc.)

Le prospettive USA-URSS

La prospettiva dell'accordo USA-URSS e della continuazione della distensione, può entrare in contrasto con il maggiore rilievo dato dalla amministrazione Carter alla gestione degli affari globali, agli aspetti ideologici della politica americana e al ruolo previsto per gli alleati "privilegiati".

Basta ad esempio ricordare:

- l'assenza di cooperazione sovietica nei programmi per lo sviluppo del Terzo mondo, per la stabilizzazione dei corsi delle materie prime, nel FMI, nella politica energetica, eccetera (unica eccezione: la non proliferazione nucleare);

- l'atteggiamento negativo sovietico verso il dialogo Egitto/Israele;
- il ruolo sovietico nel "corno d'Africa" (e le reazioni di Arabia Saudita ed Iran);
- il problema dei SALT e l'Europa;

Gli USA non credono possibile un rilancio puro e semplice dell'accordo bilaterale con l'URSS, e sembrano esitare tra un nuovo sistema apparentemente più multilaterale, ed un ritorno puro e semplice agli schemi della guerra fredda.

Di fronte alla prospettiva di una crisi crescente della distensione, rafforzata dalle aspettative di una difficile successione di Breznev, gli USA non hanno ancora una chiara politica.

I limiti del sistema attuale

E' necessario domandarsi se sia giusto e opportuno lasciare maggiori margini di libertà e di autonomia agli alleati "privilegiati" d'Europa del Terzo Mondo.

L'alternativa a una tale situazione viene individuata da alcuni nel ritorno allo "spirito di Yalta" e cioè la spartizione del mondo in due sfere di influenza, sicure e coesistenti. Tale ipotesi è irrealistica ed improponibile, sia perchè in realtà le superpotenze non si sono dimostrate all'altezza di un simile compito, sia perchè mancano i mezzi per renderlo possibile: guerre repressive, interventi continui sanguinosi e costosi, stabilimento di una inesistente "sicurezza economica", mondiale. Bisogna accettare il fatto che vi è contraddizione tra la visione tutto sommato statica degli equilibri mondiali, che ha permesso l'avvio del processo di distensione e l'evoluzione in atto di nuovi centri di potere internazionale, e di problemi che né gli USA né l'URSS hanno forze, capacità e volontà sufficienti per risolvere.

D'altra parte anche l'idea di una maggiore responsabilizzazione degli alleati "privilegiati" non porta certo a costruire equilibri regionali autosufficienti (autoportanti). Al contrario, la relativa debolezza di questi alleati nei confronti delle superpotenze obbliga comunque queste ultime a compiere i loro interventi, o assicurare la loro presenza. Nel momento in cui questo avviene, esse sono portate ad imporre le loro scelte ideologiche o politiche, e a giudicare i mutamenti locali nell'ottica dei loro affari globali; si replica cioè la precedente contraddizione. Il fatto è che non si può sfuggire al dilemma o di una crescente delega di sovranità ad organizzazioni sovranazionali, perchè gestiscano i problemi mondiali (ma questa prospettiva è rifiutata oggi dalla amministrazione Carter, come venne rifiutata dalla amministrazione Kennedy dell'epoca della formazione della forza nucleare multilaterale della Nato), oppure, in assenza di ciò, alla formazione di reali centri di potere regionale che progressivamente assumano caratteristiche politiche proprie, indipendenti dalle volontà di USA e URSS. Ciò è quanto potrebbe avvenire in Europa, ed una politica americana che desse crescente fiducia agli europei stessi, perchè da soli giudichino la opportunità o meno dei loro mutamenti politici interni, delle loro evoluzioni economiche eccetera, andrebbe nel senso giusto. Ma questa politica è perseguita saltuariamente (con, ad esempio, le visite di Mondale e Carter alla Commissione di Bruxelles).

Il problema dell'Europa

Vi è anche il fatto innegabile che, a parte l'ostilità sovietica, gli attuali limiti degli stati nazionali europei rendono difficile l'idea di una crescente delega di autonomia.

I principali problemi di stabilità e di sicurezza in Europa sono: il mantenimento dell'equilibrio est/ovest in centro

Europa e la stabilità degli equilibri mediterranei.

Rispetto all'equilibrio in centro Europa, gli USA non possono delegare responsabilità nucleari alla RFT, perchè questo provocherebbe sia la reazione sovietica che la diffidenza degli altri alleati europei. Né la difesa europea può essere affidata a Francia e Gran Bretagna, poichè questo non sarebbe credibile, e comunque risulterebbe inaccettabile per la RFT. Gli USA sono quindi costretti a rimanere in Europa e a "limitare la sovranità" sia tedesca che degli altri alleati.

Rispetto al Mediterraneo:

- il problema dei mutamenti politici nei paesi del Sud Europa non può essere garantito da azioni dei singoli governi europei (troppo fragili elettoralmente), specie se la loro libertà d'azione viene limitata da preventive prese di posizione americana.

- i paesi europei occidentali non sono in grado, da soli, di garantire l'indipendenza della Jugoslavia, la soluzione del problema di Cipro, la neutralità di Malta, eccetera.

- dal punto di vista militare, almeno Gran Bretagna e Germania non sembrano interessate ad un maggiore impegno nel Mediterraneo.

Al positivo possiamo mettere le potenzialità economiche della RFT, la centralità del mercato finanziario, del lavoro e commerciale della CEE rispetto sia al Mediterraneo che ai paesi del Comecon, e la esistenza delle istituzioni comunitarie e della prospettiva di integrazione europea. La cooperazione politica tra il Nove della CEE ha inoltre contribuito ad elaborare un minimo di posizione comune europea su alcuni problemi (CSCE, Portogallo, Spagna, Cipro, Medio Oriente, eccetera). In vari casi i governi europei, agendo assieme, hanno saputo elaborare posizioni diverse da quelle americane, e a volte più realistiche e produttive (vedi il caso del Portogallo, e il diverso atteggiamento europeo rispetto all'eurocomunismo).

D'altro canto proprio questa realtà sovranazionale europea e le molteplici iniziative di cooperazione in campo politico e militare, sono oggi in crisi. Una tale crisi non può che aumentare se si pensa di privilegiare pochi alleati più importanti nell'ambiente europeo.

Ricordiamo in proposito:

- il discorso delle "locomotive" e il vertice economico segreto di Parigi;
- la proposta, che sembra affiorare, di un "circolo ristretto" interno alla Alleanza Atlantica, per trattare i temi dei negoziati SALT;
- il discorso sulla non proliferazione limitato ai paesi esportatori di materiali nucleari.

Tutte queste iniziative sembrano confermare la tendenza della nuova amministrazione USA e dar credito agli alleati europei "forti", chiamati a formare ora una sorta di direttorio nucleare (negoziati SALT, non proliferazione), ora un club dei ricchi cui agganciare la ripresa economica.

Uno sforzo insufficiente di rinnovamento

L'amministrazione Carter ha dunque fatto un notevole sforzo innovativo rispetto alla gestione conservatrice, realpolitica e incapace di affrontare i problemi di fondo, della "epoca kissinger", ma non ha spinto abbastanza in là la sua immaginazione.

Essa ha individuato alcuni elementi di novità nel sistema, e la necessità di affrontare alcuni problemi globali, ma si è trovata di fronte ad una serie di crisi (economica, della distensione ecc.), per cui non aveva sufficienti strumenti d'azione, o politiche ben chiare.

Si è così arrivati ad una serie di posizioni contraddittorie, di cui è espressione caratteristica la continua "esitazione" del presidente Carter tra dichiarazioni di segno opposto. Ciò aumenta l'incertezza e la pericolosità della situazione.

Ciò suggerisce una linea di condotta diversa per gli alleati dell'America; se lo sforzo americano è confuso e insufficiente, è necessario che gli alleati stessi mettano quanto è più possibile ordine tra loro, e decidano cosa essi vogliono. Fino a che la situazione rimane nell'attuale stato di fluidità, essa può essere positivamente influenzata da una acquisizione diretta di limitate responsabilità da parte degli alleati. Il caso Egitto/Israele è esemplare. L'Europa occidentale dispone già ora di tutta una serie di strumenti politici e di istituzioni comuni che potrebbero servire di base per elaborare una piattaforma, che molto probabilmente verrebbe accettata con sollievo della Amministrazione americana.

Come abbiamo visto in precedenza, non è possibile, per molte ragioni, che l'Europa "faccia da sola", ma è anche chiaro che l'Amministrazione americana non sa cosa far fare all'Europa né è ben sicura di ciò che è meglio per essa.

Il dibattito di politica internazionale in Italia

Il nostro ~~dibattito~~ dibattito interno sembra aver per ora ignorato i sintomi di crisi del sistema internazionale, che siamo andati elencando.

Al contrario i due dibattiti parlamentari svoltisi in questo periodo, e le due mozioni infine approvate, indicano il raggiungimento di un consenso quasi unanime sulle scelte di fondo (distensione, Alleanza Atlantica, CEE, politica verso il Terzo mondo). Questo consenso ignora il fatto che nel frattempo queste politiche sembrano entrare in crisi, per ragioni loro proprie.

Si è così arrivati ad una serie di posizioni contraddittorie, di cui è espressione caratteristica la continua "esitazione" del presidente Carter tra dichiarazioni di segno opposto. Ciò aumenta l'incertezza e la pericolosità della situazione.

Ciò suggerisce una linea di condotta diversa per gli alleati dell'America; se lo sforzo americano è confuso e insufficiente, è necessario che gli alleati stessi mettano quanto è più possibile ordine tra loro, e decidano cosa essi vogliono. Fino a che la situazione rimane nell'attuale stato di fluidità, essa può essere positivamente influenzata da una acquisizione diretta di limitate responsabilità da parte degli alleati. Il caso Egitto/Israele è esemplare. L'Europa occidentale dispone già ora di tutta una serie di strumenti politici e di istituzioni comuni che potrebbero servire di base per elaborare una piattaforma, che molto probabilmente verrebbe accettata con sollievo della Amministrazione americana.

Come abbiamo visto in precedenza, non è possibile, per molte ragioni, che l'Europa "faccia da sola", ma è anche chiaro che l'Amministrazione americana non sa cosa far fare all'Europa né è ben sicura di ciò che è meglio per essa.

Il dibattito di politica internazionale in Italia

Il nostro ~~dibattito~~ interno sembra aver per ora ignorato i sintomi di crisi del sistema internazionale, che siamo andati elencando.

Al contrario i due dibattiti parlamentari svoltisi in questo periodo, e le due mozioni infine approvate, indicano il raggiungimento di un consenso quasi unanime sulle scelte di fondo (distensione, Alleanza Atlantica, CEE, politica verso il Terzo mondo). Questo consenso ignora il fatto che nel frattempo queste politiche sembrano entrare in crisi, per ragioni loro proprie.

L'atteggiamento mutato delle forze politiche italiane discende sia da ragioni di politica interna che dal maturare progressivo di una critica alla realtà del blocco socialista e alla dinamica socio-economica e politica dell'Europa occidentale. In questo senso tale atteggiamento nuovo esprime una migliore comprensione dei fenomeni internazionali. Ma esso rischia di rimanere privo di effetti pratici (e forse di breve durata) se non si approfondisce rapidamente, analizzando anche i nuovi sintomi di mutamento.

Il superamento delle divisioni

La politica estera italiana, nell'ottica delle forze politiche, ha esitato a lungo tra quella che possiamo definire una scelta "europea" e una scelta "mediterranea" (molto più che tra la scelta "americana" e quella "sovietica", in realtà già risolta nell'immediato dopoguerra). Oggi questa dicotomia viene superata grazie alle prospettive di allargamento della CEE a stati mediterranei e alla esistenza di concrete speranze di pace in Medio Oriente. Ciò è vero anche in campo economico, grazie alla crescente integrazione della economia mondiale in generale, e di quella Euro-mediterranea in particolare.

Tuttavia questi elementi positivi si scontrano con la assenza di iniziative politiche a livello europeo, con la timidezza crescente delle istituzioni comunitarie e con una rinascita di tendenze nazionalistiche in Europa e nel resto del mondo. La stessa crisi della distensione è almeno in parte dovuta al fatto che in essa non trovano chiara collocazione né l'Europa (occidentale e orientale) né il gruppo dei paesi emergenti del Terzo mondo.

Rafforzare il quadro di stabilità

E' necessario ricostituire un quadro di stabilità e di sicurezza, compatibile con i necessari mutamenti politici e con le prospettive di sviluppo economico, tenendo conto del fatto che le due superpotenze non sembrano più in grado, da sole, di garantire quello esistente.

La strada degli alleati "privilegiati" e del "concerto delle potenze" sinora saltuariamente accennata dagli USA, non solo è carente sul piano concettuale, e può entrare in maggior contrasto con la distensione, ma sacrifica i paesi marginali del sistema, e quindi in primo luogo l'Italia, e poi gli altri paesi del sud Europa.

L'Italia ha quindi un interesse oggettivo (giustamente individuato anche dalle nostre forze politiche) nella difesa e nel rilancio sia della prospettiva dell'integrazione europea, sia nel rafforzamento delle strutture multilaterali di sicurezza (Nato, Eurogruppo, Ueo, Gruppo indipendente europeo dei programmi di armamenti, eccetera). Tuttavia è necessario tradurre questa giusta intuizione in proposte.

Rapporti con le forze politiche europee

In un clima di crescente incertezza internazionale è necessario moltiplicare i rapporti tra forze politiche italiane ed europee, cosicchè esista una maggiore comprensione reciproca, e si formino alleanze non più tanto centrate sulle tradizionali discriminanti ideologiche, quanto sul ruolo reale, e sulla politica concreta, che le varie forze nazionali perseguono. In un momento di rapida evoluzione delle "etichette" ideologiche internazionali, è opportuno che le forze politiche europee si studino e si conoscano più a fondo ed empiricamente.

Questa prospettiva sarà naturalmente tanto più favorita quanto più si accelererà la prospettiva di elezioni dirette del Parlamento europeo: una occasione forse unica per una ef-

fettiva integrazione politica europea che proceda per vie democratiche.

Una politica europea coerente dell'Italia

A livello delle iniziative di governo è necessariamente una maggiore coerenza e continuità della politica europea dell'Italia. Probabilmente sarebbe utile la istituzione di una sorta di "segretariato" (sul modello di quello francese) che offra alla Presidenza del Consiglio gli strumenti amministrativi necessari per unificare le iniziative oggi disperate e frammentarie dei vari ministeri.

L'efficacia di una crescente iniziativa comunitaria italiana è legata alla capacità di condurre politiche non contraddittorie. Troppo spesso oggi, alla enunciazione di principi generali (quali la necessità di una politica industriale e regionale, o di un trasferimento delle risorse verso le aree povere della CEE) fanno riscontro posizioni protezioniste, volte a difesa di interessimarginali nella stessa realtà economica italiana, per non parlare di quella comunitaria. Nel rapporto che viene poi a stabilirsi tra richieste tutto sommato vaghe e generali di riforma della CEE, e concrete richieste, rigidamente difese, di compensi particolari (magari in contrasto con lo spirito del trattato, come i "premi di penetrazione" agricoli), sono queste ultime che prendono il sopravvento. Si viene così a delineare periodicamente una sorta di "politica alla Esaù, o del piatto di lenticchie".

Tuttavia, per rovesciare tale tendenza non è solo necessario individuare le contraddizioni esistenti (che i nostri funzionari coinvolti nelle cose comunitarie conoscono sin troppo bene), bensì un accordo politico e una autorità sufficiente per superare le inevitabili rigidità del mercato del lavoro: un futuro patto sociale che non voglia chiudere gli occhi di fronte alla progressiva perdita di concorrenzialità della econo-

mia italiana, dovrà porsi il problema di accettare tutti quei mutamenti che permettano alla economia italiana un più efficiente sfruttamento del mercato comunitario e delle politiche comuni della CEE.

Ciò dovrebbe andare di pari passo con il tentativo di elaborare una piattaforma completa sull'allargamento della CEE ai paesi dell'Europa mediterranea, sui rapporti con gli altri paesi interessati da questo allargamento, e sul rafforzamento delle istituzioni comunitarie;

Una attenzione particolare dovrebbe essere data ai problemi internazionali di medio termine, che un simile mutamento nel panorama politico del Mediterraneo, inevitabilmente comporterà, e quindi sui meccanismi e le istituzioni che sarà necessario creare per trasformare l'attuale meccanismo di cooperazione politica tra i Nove della CEE in un reale strumento di decisioni politiche e forse di crisis management.

La coerenza della politica europea dell'Italia non riguarda solo la CEE. Ad esempio mentre assicuriamo già da due anni la presidenza del Gruppo indipendente europeo per i programmi degli armamenti (IEPG - che ha come obiettivo l'interoperabilità e la standardizzazione delle armi usate in Europa, nonché il rinnovo della base industriale e tecnologica europea, su base unificata, così da creare una industria attiva, concorrenziale con quella americana) sia i nostri programmi di rinnovamento degli armamenti, che soprattutto gli orientamenti del nostro settore industriale pubblico (espressi ad una recente conferenza dell'UEO) ignorano quasi totalmente tali prospettive.

Politica di sicurezza

La prospettiva di un rapido allargamento della CEE ai paesi del Sud Europa, e di un rafforzamento delle istituzioni comunitarie, può avere importanti riflessi immediati di maggiore stabilità dello scacchiere mediterraneo, ed è coerente con l'altro obiettivo di rafforzare la componente europea nell'Alleanza Atlantica, senza creare pericolosi squilibri.

La crisi progressiva dell'Alleanza Atlantica, specie del suo fianco Sud, richiede iniziative politiche, prima ancora che militari. Si tratta di costruire uno stabile quadro di riferimento internazionale, cui i paesi e le forze politiche sud europee possano agganciarsi, e che non crei inutili e pericolose divisioni di politica interna. Un tale quadro non può essere che quello europeo.

E'probabile che alcunipaesi (ad esempio la Grecia) o alcune forze politiche (ad esempio i socialisti ed i comunisti spagnoli) vogliano sottolineare l'esistenza di una differenza tra "scelta europea" e "scelta atlantica", ed accettare la prima mentre respingono la seconda. Ciò contribuisce alla progressiva disgregazione del quadro di stabilità e di sicurezza militare (e complica le prospettive politiche degli USA nel Mediterraneo). A questo rischio si deve rispondere con un deciso rilancio della componente europea all'interno della Alleanza e al suo fianco (Ueo; Iepg; cooperazione politica anche nel campo della sicurezza e del crisis management; agenzia europea degli armamenti, eccetera).

Una attenzione particolare dovrà essere rivolta alla area dei Balcani. La conclusione del trattato di Osimo con la Jugoslavia offre all'Italia la possibilità di più stretti rapporti con quel paese, mentre le nuove forze politiche al governo in Grecia si richiamano esplicitamente ai loro legami con le forze politiche italiane, e lo stesso governo rumeno indica il suo interesse per le evoluzioni politiche che stanno avvenendo nel nostro paese. In un momento di crisi

della distensione tutti questi paesi rischiano grosse crisi interne ed internazionali. L'Italia d'altra parte è interessata al mantenimento di una "regione balcanica" quanto più tranquilla e stabile possibile, ed è altresì interessata a che l'influenza sovietica in questa regione non aumenti (cosicché l'Italia non divenga improvvisamente un paese "di frontiera" tra l'est e l'ovest). Questi interessi italiani sono certamente condivisi anche dalla CEE e dagli alleati atlantici. E' quindi opportuno, che l'Italia cerchi di dare maggiore coerenza e continuità alla presenza europea occidentale in questa regione, accelerando l'ingresso della Grecia nella CEE e rafforzando i legami economici già esistenti di questi paesi con la CEE. A ciò dovrebbe aggiungersi una crescente disponibilità a studiare tutte quelle misure, bilaterali o multilaterali, di sicurezza reciproca o di cooperazione militare, che possano accrescere la stabilità della regione stessa. Ciò non solo corrisponderebbe agli interessi più profondi dell'Italia, ma potrebbe servire come una utile dimostrazione della utilità dell'Italia (e delle caratteristiche delle sue forze politiche interne) per l'occidente e per la sicurezza e la distensione.

Politica interna italiana e ingerenze USA

Il tema più ricorrente è quello di una nostra sovranità limitata, e di una ingerenza americana nei nostri confronti.

A mio avviso, la questione è più complessa. Un certo livello di interferenza è inevitabile, ed in fondo può essere benefico (almeno nella misura in cui aiuta a sprovvincializzare la vita pubblica italiana, obbligandola a mantenere contatti internazionali).

Ma la politica americana nei nostri confronti ha senso solo se è vista alla luce dei rapporti esistenti tra le forze politiche italiane. Così ad esempio nel 1947/48 non vi fu tanto

un diktat americano (anche se gli USA erano chiaramente anti-comunisti), quanto una esplicita collaborazione, richiesta e per larga parte orchestrata non da Washington ma da De Gasperi. Quella politica americana aveva senso perchè glielo davano le iniziative decise dai nostri politici.

Eventuali pressioni americane hanno dunque senso solo se coincidono con disegni politici realistici (come realistico era il disegno del 1947/48) perseguiti da forze politiche italiane significative e rappresentative. Ogni altra ipotesi è foriera di crescenti divisioni tra l'Italia e gli USA, e di pericolosi quanto velleitari avventurismi.

Il tipo di reazioni sinora manifestatosi da parte americana, alla prospettiva di un mutamento della maggioranza di governo in Italia, non ha molto in comune con quello del 1947/48. Laddove, allora, esisteva una chiara coincidenza di disegni politici tra maggioranza degli elettori italiani e posizioni americane, oggi queste ultime sembrano voler interferire con le maggioranze elettorali e con i disegni politici della maggioranza dei nostri leaders politici .

La palla torna a questo punto alle forze politiche italiane. Esse devono almeno valutare i seguenti punti:

- esiste una crisi reale della distensione (che forse spiega in parte il nervosismo americano), e quindi ogni mossa italiana deve sempre mettere bene in chiaro l'interesse a mantenere la stabilità del quadro internazionale;
- esiste un reale problema americano e della Alleanza Atlantica: proseguendo per la strada accennata in questa analisi gli USA rischiano di perdere l'intero fianco Sud della Alleanza, la Spagna, il Portogallo e forse anche la Francia. C'è quindi spazio per un ripensamento, e c'è ampio

spazio per una seria azione diplomatica italiana ed europea;

- quali che siano le preferenze americane, gli USA non sono in alcun modo in grado di garantire il successo di loro eventuali piani politici sul futuro del governo in Italia;
- è però anche vero che gli USA potrebbero accrescere la loro ingerenza con l'uso spregiudicato di strumenti economici, soprattutto nella prospettiva del negoziato per il rinnovo del prestito del Fondo monetario, questa primavera: è quindi opportuno che le forze politiche italiane cerchino sin da ora di chiarire le loro rispettive posizioni, così da evitare che ad avventate e pericolose speculazioni internazionali si aggiunga la confusione interna.

I rischi della disgregazione e della ambiguità

Ho cercato di individuare responsabilità e iniziative per una politica positiva dell'Italia, volta al rafforzamento e risanamento del quadro politico internazionale. Dovrebbero però essere chiare anche le prospettive opposte.

Se il sistema internazionale dovesse approfondire le sue crisi, se iniziative del tipo di quelle da noi auspiccate dovessero rimanere a lungo senza risposta, allora probabilmente l'intera prospettiva europea entrerebbe in crisi, più rapidamente e completamente di quanto già non lo sia ora. Ciò potrebbe mutare gli attuali legami internazionali, dalla interdipendenza (con modeste dosi di interferenza) a legami di vera e propria dipendenza, o peggio di conflitto.

Sono ovvi i pericoli, per il quadro democratico italiano e per la nostra economia, di una tale disgregazione europea: ma tale prospettiva va anticipata sin da ora, con le opportune scelte politiche.

Non è saggio nascondersi i pericoli di una tale situazione, così come è a mio avviso inaccettabile legare le proprie scelte di politica internazionale al mantenimento degli attuali equilibri e al proseguimento della distensione: queste non sono premesse, bensì obiettivi da riconquistare, in un panorama in rapido mutamento. Riservandosi eccessivi margini di libertà di scelta, in caso di crisi, significa accelerare la crisi stessa.

E' necessario quindi cercare di evitare un pericoloso arretramento del nostro dibattito di politica internazionale, il ritorno di spinte neutralistiche (e autarchiche) , di nuove divisioni fra filo-americani e filo-sovietici, aggravate questa volta dal peggioramento dei rapporti di forza nel Mediterraneo (non più "lago occidentale") e dalla mancanza di prospettive di rapida crescita economica.

La crisi esiste già oggi, e per risolversi non ha bisogno né di acritiche professioni di fede in equilibri ormai in via di mutamento, né di adesioni a mezza bocca o strumentali, bensì di iniziative esplicite e coerenti a diversi livelli, del tipo di quelle che abbiamo prima delineato. Tali iniziative possono forse fallire, ma se le avremo intraprese seriamente e con chiarezza politica, ciò non potrà che rafforzare la nostra coesione politica interna.

Se la situazione peggiora queste iniziative devono divenire ancora più chiare, urgenti ed esplicite: unica garanzia in caso di fallimento, del non ripetersi degli errori e delle illusioni del passato.