"IMPRESA PUBBLICA E MERCATO INTERNAZIONALE" EN: Castelgandolfo, 28/X/1982

- (1) Adelman, M. A.: "Oil prices: the protagonists"
- (2) La Palombara, Joseph: "Multinazionali e ambiente politico da Mattei ai nuovi equilibri"
- (3) Lazar, Arpad von: "Il ruolo dei produttori di petrolio: le nuove regioni di scambio"
- (4) Lichtblau, John M.: "Trasformazioni strutturali nell'industria petrolifera mondiale 1962-1982"

Preliminary - not for quotation. Comments walcome

Ente Nazionale Idrocarburi Memorial for Enrico Hattei Rome, October 1902

OIL PRICES: THE PROTAGONISTS
H.A. Adelmen
Department of Economics and Energy Laboratory
Massachusetts Institute of Technology
Cambridge, MA, USA 02139

Vostro savar non ha contasto a lei:
questa proveda, giudica, e parsegua
suo regno como il loro li altri dei.
La sua permutasion non banno tricgue.

--- Dante, Infermo, VIII, 85-88

THE BACKGROUND

The world in which oil companies, governments, and consumers live his changed greatly pince 1962. World economic growth has slowed from over percent per year to less than half of that. One reason for the slowdown is that the price of crude oil is now, in real (inflation adjusted) terms, come to times as high.

The increase in oil product prices, which consumous, pay, has been by over 2.5 times, real. It has already reduced the use of oil, in relation to national product, by about one fourth since 1972. This decline will continue for many years, through substitution away from oil into other energy forms, and away from energy. Slowly the whole capital stock of society is being replaced by more energy-efficient instruments. We are not fully adjusted to the oil price increases of 1973-74, still less to those in 1979-80.

Putting together the slower economic growth rate, and the falling consumption of oil relative to income, the result is plain. Non-Communist oil consumption went from 20 million hartels daily (mbd) in 1962 to 43 million in 1972; it will be actually lower in 1982. Nothing like this has ever happened before, not even in the Great Depression of the 1930s. Oil use will probably rise soon, but recession and revival are only waves on a long decline, which will probably not flatten or reverse for another decade.

Recently, Exxon forecast that consumption in Italy would fall at 1.9 percent annually through 1990. Other countries are not essentially different.

Moreover, in revival there will be more investment, faster changeover of the capital stocks, hence more conservation. It is no accident that Japan, which since the pil shocks has grown more than other industrial countries, has also decreased its energy use the post, in relation to national product.

The less developed countries (ldc's) have borrowed heavily to cover oil deficits. The U.N. recently reported non-oil ldc's owed \$475 billion, as increase of \$60 billion in 1981 alone. Some countries are in arrears. Their growth rate is now much lower than before 1973. Oil use by ldc's will not grow much, if at all.

Each of the protogonists must react to those new imperatives.

THE MULTINATIONAL OUL COMPANIES

The oil companies stood at the conter of the stage in 1962. The largest eight still accounted for nearly all of the oil shipped in international trade. They owned the oil reserves from which they produced a growing flow, partly for tossle but mostly for their own refineries. This integrated system no longer exists. Outside of a few places, the companies as oil

producers have been expropriated. Expelled from some countries (Venezuela, Iran, Iraq, Euwait), they remain in others as contractors who work for a fee and stay on sufferance. Even in Saudi Arabia, their position has little relation to what it used to be. In 1979-1980 the Aramo companies (Exact, Mobil, Texaco, California Standard) bought their oil from Saudi Arabia at \$2 (or more) below prevailing prices, and therefore treasured their rights to buy. But starting in April 1981, prevailing prices have slumped below official Saudi prices. The companies have lost billions through being compelled to buy Saudi oil at prices above the market. They gathered up their courage to reduce liftings last August; but are still losing heavily.

Term contracts of sale no longer exist. In the 1970's a company buying at official prices did better during tight markets, when spot prices and product prices went shows the official price. They did worse during gluts, when spot and product prices went lower. But now, when the OPEC nations make the market tight, companies will be charged the higher spot prices, contract or no contract. When spot prices drop below contract, companies with contracts must pay the higher contract prices. Hence contracts no longer benefit companies.

The "great American intercents" is the Hiddle East, Africa, etc., have been gone for years. The largest and sichest multimational corporations were overwatched by some of the smallest, least developed, and poorest nations, with no resistance or confrontation. There is a fine French expression:
"Grande firme, patite mation." But in aphorisms as in cooking, the French must yield to the Chinese: "Power grows out of the bargel of a gun."

Outside of the U.S., the North Ses, and a few unimportant areas, the once-integrated multinational oil companies are now simply buyers, along with independent refiners, government companies, and traders. All buyers, including the multinationals, must sell and exchange among themselves in order to obtain the particular mix of crude oils which they need. Oil products are now routinely traded on futures markets, so that independent non-integrated companies can enter or leave as they wish. It is a widely dispersed decentralized market.

In 1960 there was published, for the first time, a monthly price, flo.b. Rotterdam, for all products sold outside the integrated system. Prom that price, one could subtract calculated refining costs and tanker rates, and arrive at an open-market crude oil price equivalent. Thus one could, for the first time, get frequent measures of the prices of the then timy flow of non-integrated oil through arm's length transactions. That was one reason, if you will permit a personal note, say I began a study of the world patrolaum market. Today this method of measuring crude oil prices is widely used. A few weeks ago, a reporting service began to telem crude oil values daily, for neveral market centers around the world, for 15 individual crude oils, for three refining processes. When many people need such detailed information so quickly, you know there is a wide active crude oil parket.

Oil companies must now make a living no refiners and marketers. No longer can cruid oil profits make up for mistakes and inefficiencies "downstream." But refining marketing is itself chrinking, as I indicated carlier. There is oncose capacity in refining, a compatitive industry, therefore losses. But there is also a meed to invest heavily in new refining

capacity in order to produce less of the unsalable heavy products and more of the light ends. The most prosperous oil companies will be those who can shrink themselves most quickly and efficiently. Market shares will be bitterly fought over. The expansion of refining and patrochemicals in OPEC countries will make things even more difficult.

When prices rise quickly, oil companies as middlemen enjoy huge inventory profits. Furthermore, all producing companies, including the multinationals, sain because of higher prices of the crude oil which they still produce for their own account, chiefly in the U.S. and the North Sas. But inventory profit is transitory, and additional producing profit is mostly absorbed by the tax systems of the commerces of production.

One thing the companies have not done. With a real price of crude oil ten times what it was in 1962, and about 13 times what it was in 1970, one should have seen a great surge of exploration all over the world. There has been only a modest expansion, and in most oil-importing lde's drilling has actually decreased. The greatest expansion of drilling has been in the U.S., where the increase in price has been the least (because the 1970 price was about three times the world price) and shere past drilling has been most intensive, hence remaining prospects are the poorest. This suggests the lineasive, hence remaining prospects are the poorest. This suggests the lineasive are unwilling to go exploring and risk their money without the hope of large profits in a few places to offset the inevitable lesses elsewhere. They know that if they make a profitable find, the host government will unilatorally change the terms of the bargain, to take nore of the profit. Contracts in world mineral exploration have little value today, because of the usual

attitude toward foreign multinationals -- to plunder them is either a minor vice or a major virtue. The World Bank has been trying to act as a gobetween, so that oil companies would find it possible to consider investing. So far, little has been done.

It is an important paradox: higher oil prices mean less security for the oil companies. This restricts exploration, which helps raise oil prices still higher. He will see the same paradox at work elsewhere (pp.12 and 15 below).

THE OIL EXPORTING COUNTRIES

The Organisation of Petroleum Experting Countries (OPEC) was formed in 1960 to stop the competitive erosion of oil prices. From the start, the organization was not important, but the concert of the member nations was all-important. They had a modest early success in the early 1960s: to stop the decrease in posted prices, and convert oil company taxes, in effect though not in form, into an absolute against per barrel. An excise tax, unlike an income tux, acto as a floor to price, which cannot go below tax plus the cost of production.

The OPEC nations in their 1968 resolutions stated that they would be bound by no contract or reservaint; They had clready proved their power, by taking about 85 percent of the oil profits. But the price still continued to sink because the cultinational companies could not act as a cartel, and they continued to compete with each other and with some newtomers.

As company margins shrank, the danger grew that companies would be forced to seek a lower tax or give up producing. To prevent this, the producing governments in 1970-73 took what was then the modest forward scop

In 1973-74, the OPEC nations found a second way to raise prices. First, shortly before the Arab-Israeli war, the Persian Gulf equatries unilaterally cancelled their February 1971 agreement with the companies, which they had several times viciated. Soon thereafter came the Arab-Israeli war. The trab producers "embargo" against the United States and the Potherlands was an inevitable failure, since it is too easy to ship oil to where it is more scarce. Hence the target nations fared no worse than others. But the cutback in total oil production had an immediate impact. Prices rose sharply in the spot market. The OPEC nations thereafted impact their taxes, thus increasing the permanent level of prices. Order was restored when the Persian Gulf OPEC nations fixed the tax at \$7.00 per barrel for I January:

Throughout 1974, there was a glut, and a great excess of producing capacity. Nevertheless, the price was repeatedly raised, from 97 to approximately \$10.50 by and October, a tribute to the cohesion of the OFIC nations.

They learned a valuable lesson. He private companies could have raised the price of an important commodity newsral times. Even without antitrust laws, government and public opinion can make their life unpleasant, or end it. But governing states have unlimited freedom of action, subject only to the limits of market power.

THE OPEC GROUP IN 1975-78

The OFEC nations did not limit or allocate production, but only fixed prices. The besic or "marker" price was agreed upon, and promulgated by Saudi Arabia. Thereupon every other OFEC nation announced its prices for its plate of crude oils. But, this allowed small amounts of competition to seep into the market place. The market value of a given crude oil is the value of the best assortment of products to be get out of it, minus processing cost. The difference in value between any two crude oils was and is constantly changing, because of constant changes in relative demands for the various products. But the crude oil prices were rigidly set out in advance.

Hence at one time, crudes yielding higher fractions of some products became, unexpectedly, better buys, while other crudes became bad buys; laser, vice versa. But oil companies were being gradually cut loose to become middlemen or buyers. They became gradually more willing to buy less from some countries in order to buy more from others. Thus fixed prices meant fluctuating market shares among OPEC medians. Countries which were slow to reduce premiums and differentials might suffer sharp lesses in cales.

Nigeria in 1978 was in serious financial straits because Libys and Algeria were taking away sales by reducing prices.

The OPEC nations were well aware of the problem and made studies in the attempt to arrive at a "right" est of differentials. The failure was generally acknowledged by 1978, while the oil glut workened.

Accordingly OPEC oil price increases in 1975-78 were small and soon cancelled by world inflation. By 1978, the current-account surplum of the OPEC nations, which had reached 04 billion U.S. dollars per year in 1974,

dwindled to practically zero because of a surge in imports. As a group, they spent all their permings; some saved, others overspent.

THE SECOND PRICE EXPLOSION, 1979-60

The Iranian revolution did not cause any shortage. A worldwide shortage of production is registered by the worldwide drawdown of stocks. It was practically zero in the last quarter of 1978. In the first quarter of 1979, drawdown was not much above the first quarter of 1978, during a glut. After this mild deviation, suply covered, stocks build up rapidly. Yet prices jumped, and kept rising even after the first quarter of 1979.

The loss of Iranian output was perhaps 2.5 mbd. Usused productive capacity outside Iran was such larger. But the holders of this capacity would not use it. Instead, there were two sudden Saudi Arabian cuts in production: in January, and during April-June 1979. Supply was new less, and uncertain, pushing buyers into panic. The penalty upon a refiner or user for running dry is so great that to ward off oil will be pursued at even the most extravegant prices. Hence all tried to buy more than they expected to sell. The demand surge to build inventories increased drestically. The producing governments then reject their contract or official list prices.

Much uninformed abuse has been lavished upon the spot market, which morely registered the fact of excess desaid, just as it later registered excess supply. But the causes of this excess demand were, first, the refusal to produce more, and second, and more important the uncertainty of supply which made demand jump.

In the "crisis" of 1979, unlike 1973, the producing nations put their official prices all the way up to spot levels. Moreover, in most countries

they finally eliminated the producing companies as intermediary buyers for crude oil resale. They now sell all the crude themselves. Thereby they gained immediate rewards, in collecting higher prices. In the longer run, I think, they have hurt themselves.

THE ROLE OF SAUDI ARABIA

The big question for OPEC nations was and is: Now high to raise the price? In June 1979, the Saudi petroleum minister Sheik Yamani reassured the Tokyo OECD summin that "Saudi Arabia would never [sic] allow prices to rice to \$20 a barrol." But in January 1981, when the Saudis had reised not to \$20 but to \$32 a barrol, and were to raise again, the minister called the 1975-80 price explosion "another corrective never," i.e., deliberate and intentional, as it truly was. The Saudis decided to stop at \$34; others wished to go higher.

In 1976-77, and in 1979-82, Saudi Arabia worked strenuously to hold and even increase market chare. Yet the "official truth" has been that the Saudis would rather keep oil in the ground than produce it, because they do not need the ravenue. They have been talling us since 1973 that in producing more than 3 and they are making a "escrifice," for which we all oue them.

For years before that, American diplomes had been talling them so. This powerful legend conflicts with experience, and with economic logic.

In 1973, the Saudis opent under \$4 billion. Their 1981 budgeted expenditures were \$88 billion, and they actually spant well over \$100 billion by paying Iraq to fight Iran. Common dense suggests that "needs" are what people think they can get.

The Saud Family may have objectives which they consider much more important than the mere emansing of wealth. But this is irrelevant. Whatever the objective — investment, consumption, emanests, political influence, anything—the more noney the better.

Perhaps too-rapid development may undermine the traditional cociety and the rule of the Saud Family? This is explicitly denied by the minister of planning. But it hardly matters. Money which the Saud Family does not want to spend in their country can be invested abroad. In fact, billions of dollars have been so invested.

Another supposed "sacrifice": to take supposedly depreciating paper instead of a solid ascet like oil in the ground. This legend too is false. Anyone can preserve capital against inflation by buying the short-run obligations of stable governments. In theory, they closely match the inflation rate. In practice, over the mars 1973-80, a purchaser of U.S. Treasury bills easued a small real return. In 1980-82, he did quite nicely. With more risky cosets, one cares more. Over the very long run, anyone holding a belanced portfolio of U.S. corporate charee has earned about 6 percent. Some years have been heavily negative, some luch, but this le what we mean by risk.

The about oil-in-the-ground is a riskier esset than is an ascortment of corporate shares. (il-in-the-ground is not diversified, and its earnings can fluctuate sharply with unexpected changes in demand or discoveries, or technology. Hancs a rational investor must discount future income from oil-in-the-ground at some than 6 percent, over with no policical uncertainty, because he can got 6 percent, with less risk, elsewhere.

Over and above this normal commercial rick is the risk of sudden irrevocable loss through revolution or war. The Saud Praily is no more importal than the Pahlevi Pamily. A little algebra (which I spare you) shows that the probability of sudden loss in any given year must be added to the normal commercial discount rate of over 6 percent. Hence to use a discount rate of less than 7 or 9 percent is reckless. The Saudis are not known as reckless people.

Let us take seriously the Saudi "target" of 8.5 million barrels daily (mbd), upon which they look rather visifully these days. Saudi proved-plus-probable reserves are 175 billion barrels. The country is not wall explored, and an allowance of another 75 billion barrels is highly conservative. Esace to limit production to 8.5 mbd means that a barrel not produced now must be postponed for 80 years. (If production were to remain, as in August 1982, about 5.5 mbd, the postponement would be 116 years.) If one discounts at 7 percent, \$100 to be received in 80 years is worth 45 cents today.

Twist and turn as we will, there is no way of emphaining the Saudi output level by "n eds" or political objectives or the desire to conserve oil for future use. But there is a simple emplanation: if they produced home, they would wreck prices. Ecoco they operate 15 fields out of 47 known; and instead of drilling 177 oil wells a year (1973); they drill 88 (1981).

THE OPEC NATIONS IN 1982

The February 1980 report of the OFME special coamittee of ministers (chaired by Sheik Yamani) clearly stated its numbers' goal: to raise prima toward a ceiling, the cost of synthetic fuels. Increases past that level

would lose so such sales volume that revenues would be lover. This is a rational program for a group which wants to maximize the wealth of its members. But it uncovers three main problems, mone of them solved to date. First, the true price ceiling is lower than the cost of synthetic fuels. Customer reaction, substitution away from oil and every from energy, is netting a lover ceiling, but mobody knows how much lower.

A second problem: even if we know what combination of price and output was best for the group as a whole, nations with lower costs and larger reserves would benefit more from a lower price, those with higher costs and smaller reserves from a higher price.

But the most immediate problem is: to decide how much each sember may produce. For the partners to meet, to argue who benefits and at whose expense, is dangerous to their solidarity. The old world oil cartel of 1918-1939 avoided even a general meeting for ten years; and even then they or unned a production-charing agreement. The DPSC nations were forced to make such an agreement in March 1982; they were right to be unwilling.

Within coalitions where one member is much the largest, weakness is strength. Each shall member may refuse to carry its chare of the necessary burden, knowing that the others probably will, in their own interest, accumant his burden to cave the coalition. If most or all of the small members do this, the burden will be pushed on to the largest. If he shirts it, the alliance will crash immediately. In the United States, for 25 years, the State of Taxas restricted oil cutput cuch more coverally than did any other; they resented the need to take meat of the burden, but they took it.

In 1976-77, and in 1978-80, the Saidic underpriced to bold or over gain market share. But they can into difficulties when expects began to drop sharply. In the oil-producing mations, higher prices are innellabely translated into larger speeding appropriations, without even an allevance for lower sales. When revenues fall below expectations, the result is a fight within each government. Social or political groups try to force the burden of expenditure cutbacks upon others. The more a government reduces production, the worse the internal political fight. (They forget that they do not really "need" the money!)

In Summer 1980, the OPEC nations used a "gentlemen's agreement" to cut production by 10 percent. But then Iraq attacked Iran, temporarily ending the surplus. In these two countries, revolution and war have immobilized nearly 8 abd of carreity, nearly half of OPEC current production. If the war ends, probably 5 and can be back in the market in 1-2 years. It may be impossible to accommodate them. Hence the \$24 billion aid to Iraq by Saudi Arabia, Kuwait, et al, help to keep the war going and maintain prices.

Fortunately for the OFEC group as a whole, revolutions and wars are always likely. Internally, their political systems parmit the Outs to replace the Inc only by complicacy, and violence. They are also unruly to each other. Moreover, revolutions make ware more likely, and vice versul. When Iraq attacked Iran, they recalled that around 650 A.D., the Arabs defeated the "insolent Persians", who now needed another leason. These 1300-year-old hakredo may well less amother 1300 years. But surely the apparent weakness of Iran was a great comptation for Iraq. Similarly, the

religious and political divisions in Iraq have tempted Iran to counter-attack and demand a new government in Iraq, plus \$150 billion.

Internal and external instability for individual GPEC nations can sterilize or perhaps permanently destroy the excess capacity which threatens the group's cohesion. This is a paradox with the same effect as those noted earlier (pp. 5, 12): high prices increase revenues, making were and revolutions more likely, thereby reducing supply to favor higher prices.

By March 1961, OPEC members were looking increasingly to Saudi Arabia to cut back output and let them have the sales. But the Saudis insisted that all must reduce cutput together. Of course, had there been any truth to the official legend that Saudi Arabia wished to produce less, this glut could never have happened! In May 1981, there was an agreement to reduce production, but it was too vague to have any effect.

In March 1982, the first formal agreement was made, to limit production and share it among the members. Total consumption, howeve emports, were expected to revive, and so everybody equid aspect to held or increase sales. But (as of August 1982) this has not yet happened. Iran has demanded a larger share, and together with Eigeric and Libya, has reduced prices to get nore. Others are following suit. For the memont the Shudis have accurated more of the burden of encous capacity, and apparently enduced output below.

5.5 mbd. As was incognized 18 menths ago, this could spell political trouble for the faudi government. 'Any numerical authorit in government expenditure and largesses could translate into political problems' said and high ranking Members diplomat" (New York Times, Herch 23, 1981).

From December 1980 to September 1982, the real price of OPEC oil rose by il percent because of the appreciating dollar and the decline in manufactured good prices in the industrial emporting countries. This has eased the financial burdon or the OPEC nations, and helped them maintain prices.

Again, high prices promote higher prices.

The glut could disappear overnight. Having expropriated the oil companies, the GPEC nations must decide how such to produce. As a group of EEC Commissioners pointed out in June 1979, their goal is a small deficit. Unfortunately, notedy can fine tune with coarse instruments. Consumption is unpredictable. A small supply surplus can put down-pressure on prices, which the OPEC nations can resist, mostly successfully. A small deficit can put upward pressure, which they will not try to resist. OPEC is currently (August 1982) experting 16 mbd, perhaps less. The mechanism has been wound very tight. Assume a modest revival in world economic activity, so that demand for OPEC experts sees back to 20 mbd, plus another 2 mbd demanded for rebuilding inventories. Then there would be a suddon supply deficit of 6 mbd, over a third of experts, and another price explosion.

NON OPEC BAPORTING MATIONS

The only important protagonist is Maxico, a fascinating story for viich we have too little space. Great discoveries beginning in 1972 have provided about 45 billion in proved reserves (if we disregard the Chicontepec arcs), about the same in probable reserves, and a much larger amount in so called "potential" reserves, which will to a large entent be made real in years to come. (There are also large gas reserves.) Today they produce nearly 3 mbd, about 6 percent of world non-Communist production, and have recently experted

as much as 1.7 abd. They could easily double both figures within six years if they wished. Their current economic straits, and the repeated devaluations of their currency, make it likely that they will indeed raise exports greatly. They will move cautiously and do all they can to avoid upsetting any markets or abruptly displacing anybody, but expand they will.

THE CONSUMER COUNTRIES

they could bargain down the price of oil toward the competitive level, wherever that level is. They also have it in their power, acting as a group or even as several sub-groups, to attain a more modest objective: divert the great bulk of the oil emporters' revenues into their own treasuries, through tariffs and taxes on crude oil and products, or through setting up import quotas. The importing countries prefer high energy prices, to protect expensive downstic sources; but they could deliberately divorce world prices from domestic levels. If world prices were lower, the OPEC mations would be forced to produce zore to maintain imports as far as possible. They would therefore do much more emploration and drilling to increase reserves.

No such measures have ever been maken or neriously considered. For better or worse the importing mations have chosen not to be protegonists on prices. Of course their policies have indirect effects. In my country, the fixing of internal oil and gas prices for below their market values has lessened production and increased consumption; on the long retreat from these policies, our imports have dropped since 1977, from 8.8 to 4.7 mbd. Thuse

who blased American demand for driving up world prices must find another scapegost.

In 1973, the nations of the European Economic Community disregarded their basic law, the Treaty of Rome, when they forbeds shipments of oil to the Metherlands. In the next year, the OECD nations formed the International Energy Agency; the French have protonded to stay outside. In 1979, the price of oil rose even more than five pears carlier. The I.E.A. did nothing. Between 1973 and 1979, consuming country governments might have built up large stocks to be released during periods of real or imagined shortage, to quali panic and prevent oil hoarding. They did not do this.

In 1960, the O.E.C.D. summit set in Venice and resolved to de-couple accommand growth from energy consumption. But there is no couple as we pointed out at the beginning, because consumption responds to price. The summit also called for a super-summit "to decide what level of oil prices the world can afford to pay." That is exactly what a sensible monopolist will charge. At a higher price than what customers can afford, they will buy so much less, that he will lose not revenues.

200

-i I

15

A super-summing is fairly likely, with some kind of "agreement" which would be of no use or effect. Agreement or not, OPEC sations, must pell cit, or else they stary. But they will cell only at the price-output combination they choose to maximize their wealth. Esthing we offer them can change this objective. Moreover, they will violate agreements in the future, as in the past.

The people of the consuming nations crave the illusion that they have some influence over oil prices, some voice in determining the sauce with

which they are being eaten. For a decade, the French obstished their special relationship with Algeria, although the agreements were repeatedly violated, and they were finally expelled. Today, they are again bopeful, and pay extravagantly for Algerian gas, disregarding world gas oversupply. My country enjoyed its supposed special relationship with Tran and Saudi Arabla. Having given up on Iran we chariob our last illusion all the more, ignoring broken Saudi agreements and accurances (I have mentioned only two.)

Consuming-country governments; so buyers, pay higher prices than private companies. They have not the constraint of profit-and-loss to avoid bad bargains. It is a sublic humiliation for a government so admit a bad deal, and an advantage to seem to be doing sugathing. One must pay for the illusion of being a protagonist.

In one important respect, however, the consuming governments are protagonists, although they have no wish to be. Oil sumply is highly innecure, because of likely wars and resolutions in producing countries, and also because of the temptation for the Edvict Union to try a quick grab at the Persian Gulf in order to shut it off from the non-Covict world.

Two types of insurance are needed. One is a cot of stockpiles large enough to evert panic in the marketpless and in the charcelleries, to less our; governments decide, without preseure, what needs to be done. The other is a military force which can put shough of the right prople and equipment is the right places, quickly. Without a conventional Rapis Deployment Force for the Persian Gulf, there is always the danger of escalation toward a nuclear response.

Recall what was said earlier about the weakness of coalitions. Oil from the Parsian Gulf is at least as necessary to Europe and Japan as to the United States. But the cost is borns, almost entirely, by the United States. This has bred rescribent, which accounts for some part of what I regard as the mistaken opposition of my government to the Siberian gas pipeline.

CONCLUSION -

The important protagonists will dontinus to be the OPEC nations. They will almost curely raise the price too high for their own good, because the consumers' reaction to higher prices is slow and uncorrain. They may already have gone too high. It is with prices as with singing and mountain climbing: easier to go up then to come down.



"Multinazionali e ambiente politico da Mattei ai nuovi equilibri"

> di Joseph/La Palombara

> > J. La Palambara insegna alla Yale University: è uno dei più quotati studiosi di politica internazionale.

"Il suo non fu un nazionalismo di seconda linea. Anzi esso ri fletteva la sua profonda capacità di comprensione della natu ra del potere economico e di come questo poteva essere usato contro gli interessi del suo stesso Paése".

RESPONSABILITA' NAZIONALI E INTERNAZIONALI DELLE IMPRESE DEL SETTORE PUBBLICO: ALCUNE RIFLESSIONI SULL'ENI

> di Joseph LaPalombara dell'Universita' Yale

Una delle critiche salienti mosse alle multinazionali e' che queste societa' non sono quasi mai realmente "multi-nazionali" nel senso di possedere piu' di una identita' nazionale. Risulta, piuttosto, che tali societa', anche le maggiori, hanno un'identita' molto specifica e distinta che coincide con il paese in cui ha sede-la loro societa'-madre. Per questo motivo le societa' multinazionali sono spesso accusate di costituire un'arma poderosa di cui i governi nazionali possono facilmente disporre per perseguire i propri interessi negli affari internazionali (1). Ne abbiamo avuto una drammatica dimostrazione in questi ultimi mesi quando il Governo degli Stati Uniti non ha esitato ad emanare disposizioni restrittive riguardo alla vendita di tecnologie ed attrezzature industriali essenziali per la costruzione del gasdotto sovietico. Il Presidente degli Stati Uniti non si e' fatto scrupolo di stabilire direttive e sanzioni non solo per le ditte americane e le loro sussidiarie all'estero, ma anche per le societa' europee che operano su licenze tecnologiche americane. Per coloro che criticano le multinazionali, non potrebbe darsi prova migliore per suffragare la suddetta fondamentale accusa (2).

Fatti come questi inducono le Nazioni Unite, come anche le autorita' di governo nei paesi in cui le multinazionali opera-

no, a chiamarle "ditte internazionali" o "imprese transnazionali", intendendo con questo che se una vera societa' multiessa
nazionale e' qualcosa di desiderabile,/peraltro, e' ancora da
creare.

Lo scorso decennio ha visto crescenti pressioni in questa direzione provenienti, soprattutto, ovviamente, dai "paesi ospiti", cui non va a genio il tipo di organizzazione e di comportamento che ha finito col caratterizzare la maggior parte delle multinazionali. Come minimo, queste pressioni stanno a indicare che le multinazionali debbono cominciare a rivedere, come gia' alcune di esse hanno fatto, le loro fondamentali strutture organizzative, le loro dottrine d'investimento, i metodi adottati nell'effettuare i loro investimenti all'estero e tutta una vasta gamma di problemi correlati. I paesi ospiti vorrebbero che queste imprese di vaste dimensioni fossero meno rigidamente e unilateralmente dirette da un unico centro societario, o dal governo nazionale del paese in cui ha sede la loro societa'-madre (3). Queste pressioni investono tutte le multinazionali, indipendentemente dal fatto che si tratti di imprese pubbliche o di se private. Da lungo tempo, infatti, l'esperienza ha dimostrato che non conta tanto chi possiede una ditta internazionale quanto chi la gestisce o la controlla.

E' un tratto tipico della personalita' di Enrico Mattei l'aver previsto questo sviluppo. In effetti, anzi, pare che egli abbia compreso, prima che molti altri concepissero l'idea, che

sarebbe stato necessario ridefinire il ruolo, le funzioni e le basilari responsabilita' dell'industria di vaste dimensioni nell'ambito della comunita' internazionale, non meno che negli specifici paesi in cui le multinazionali sono proliferate. L'intuizione di Mattei lo porto' a capire che i paesi ospiti non avrebbero potuto essere sempre trattati come elementi passivi nella complessa dinamica dell'economia internazionale. Il modo in cui egli gesti' l'AGIP, la basilare concezione che ebbe dell'ENI, le strategie industriali che segui' sia in Italia che all'estero, stabilirono dei modelli che sono stati poi emulati altrove, sia nei paesi industriali d'Occidente che nei paesi del Terzo Mondo (4).

Non mi propongo qui di esaminare in dettaglio il pensiero o le concezioni di Enrico Mattei, ne' di cercare di evocare sia pur sinteticamente la figura di Mattei quale imprenditore di fama mondiale, grande capitano d'industria, oppure alto funzionario dello Stato che inizio' un dibattito importante sul ruolo dell'impresa pubblica in un'economia mista ed una societa' democratica. Storici, biografi ed altri intellettuali, molti dei quali ebbero il privilegio di conoscere e di lavorare con quest'uomo eccezionale, hanno gia' espresso e pubblicato le loro valutazioni e i loro giudizi, ed e' probabile che ancora altre opere sull'argomento compaiano in futuro (5). Mi sembra piu' opportuno, in questa occasione, esporre alcune considerazioni sull'ENI, sul suo ruolo presente e futuro

in Italia e nell'economia mondiale, e porre in rilievo alcuni dei problemi che attengono al suo sviluppo futuro.

La prima e piu' importante questione riguarda la natura dell'impresa pubblica, il suo ruolo nella societa' democratica contemporanea e la struttura della sua pubblica responsabilita' (6). Nel caso di Mattei, e' ampiamente accertato che il suo orientamento fu condizionato da due sue caratteristiche personali strettamente correlate tra loro, cioe' il suo nazionalismo e la sua decisa avversione per il potere monopolistico. Il suo non era un nazionalismo meschino o ristretto: rifletteva, piuttosto, la sua acuta comprensione della natura del potere economico e di come tale potere potesse essere usato da estranei a detrimento del suo stesso paese. La recente storia dell'Italia, negli anni della seconda guerra mondiale e in quelli successivi, gli aveva insegnato, come a molti altri, che la condizione necessaria per lo status di grande potenza affonda le radici nell'economia. Fin dai primi anni del dopoguerra, pertanto, egli concepi' l'impresa pubblica che dirigeva come uno strumento per assicurare che, in un mondo costituito da Stati nazionali piu' forti e piu' deboli, la sua nazione potesse crearsi una base economica sufficiente a garantirle un minimo di autonomia nel tracciare il proprio destino. Il modo in cui egli gesti' l'AGIP, le sue alleanze politiche in Italia, la sua meticolosita' nel preparare il terreno per la creazione dell'ENI nel 1953, come anche il modo in cui egli diresse questa

pubblica impresa negli anni che seguirono, dimostrano tutti chiaramente questa preminente preoccupazione. Se Mattei rinuncio' a un ruolo formale nella politica, non fu certamente perche' non si rendesse pienamente conto dell'importanza centrale del processo politico nel futuro della nuova impresa (7). Piuttosto, la sua concezione dell'ENI era cosi' innovatrice e le probabilita' che essa venisse compresa, per non dir poi accettata e attuata, erano cosi' problematiche che Mattei giustamente decise di dedicare all'ENI quell'attenzione concentrata ed univoca che divenne il suo contrassegno. Per oltre un decennio, l'idea dell'ENI come forma nuova di impresa pubblica divenne per Enrico Mattei un interesse predominante, che a volte quasi rasentava l'ossessione.

Che cosa significa esattamente tutto cio'? Tanto per cominciare, almeno in Italia, l'ENI rappresento' veramente qualcosa di nuovo, e ricordo ancora con quale entusiasmo alcuni miei coetanei presero a lavorare nel suo Ufficio Studi. L'ENI era, infatti, una grande, societa', che avrebbe dovuto, svolgere un'attivita' imprenditoriale non in vista del ristretto interesse del profitto, o nell'interesse di coloro che avrebbero potuto essere chiamati a dirigerla, bensi' a beneficio della societa' in genere. Dalla legislazione con cui l'ENI fu creato risulta chiaramente che quelli che avevano compilato, discusso e finalmente pilotato la legge in Parlamento si aspettavano che essa divenisse un grande strumento di cui lo

Stato potesse avvalersi per sviluppare un'attiva e dinamica politica economica.

Per importanti che potessero essere gli aspetti strettamente economici e commerciali dell'impresa, dall'ENI ci si
aspettava che sviluppasse una visione piu' ampia in cui avessero
un peso molto notevole le responsabilita' sociali della pubblica
impresa.

Abbiamo visto come, sia prima che dopo la creazione dell'ENI, il concetto di responsabilita' sociale corresse il rischio di degenerare rapidamente nella pericolosa idea che le imprese industriali pubbliche sono principalmente strumenti di salvataggio, che si tratti di salvare industrie marginali, inefficienti o arcaiche, oppure i posti di lavoro che ad esse sono legati (8). La responsabilita' sociale delle imprese pubbliche non puo' essere stoltamente confusa con il concetto, di per se' valido, che il moderno Stato democratico e' anche un "welfare state", cioe' uno Stato assistenziale che deve garantire ai suoi cittadini taluni minimi diritti materiali ed altri ad essi collegati. Anche se le considerazioni fondamentali dei profitti e delle perdite non debbono arrivare a dominare il modo di pensare dei managers della pubblica impresa, in un'economia mondiale altamente competitiva, esse non possono, tuttavia, essere trattate come se fossero solo di marginale importanza, come se rispecchiassero solo gli interessi di coloro che dirigono le industrie del settore privato. Come ritengo fosse stata

concepita da Mattei, e dagli altri pionieri dell'ENI, responsabilita' sociale significava soprattutto ricerca dei mezzi per assicurare che la pubblica impresa operasse in modo da stimolare la crescita economica, da ridurre le sperequazioni geografiche nei livelli di sviluppo economico, da introdurre nuove forme di relazioni industriali e, nel corso del processo, realizzare un'integrazione degli sforzi del settore pubblico e di quello privato per modernizzare l'economia e la societa'. Tutto questo, inutile dirlo, avrebbe dovuto aver luogo in vista di assicurare una duratura vitalita' dell'Italia nell'economia internazionale, argomento, questo, sul quale avremo occasione di tornare tra breve.

L'integrazione degli sforzi di solito implica o la modifica delle istituzioni esistenti o la creazione di nuove. Per esempio, se si vuole che la pubblica impresa esplichi una funzione imprenditoriale veramente salutare, come anche una piu' ampia funzione sociale, occorre inventare dei mezzi istituzionali per assicurare che le sue attivita' e la sua evoluzione, siano coordinate con quelle del settore privato. Cioe' a' dire, in un'economia duplice sul tipo di quella suggerita dall'esistenza di imprese pubbliche come l'ENI, e' semplicemente impensabile che l'attivita' industriale, la suddivisione del lavoro e della produzione, l'acquisizione e l'assegnazione di risorse scarseggianti e il compito di determinante importanza dell'innovazione tecnologica vengono lasciati alle capricciose evolu-

zioni di quel qualcosa che si chiama mercato. Come minimo, pertanto, debbono essere creati dei meccanismi per facilitare la "programmazione mediante incentivi" (9).

Una seconda esigenza di valore determinante e' che venga allargato il concetto di "management" industriale. Cio' vale particolarmente per i dirigenti delle imprese pubbliche che debbono giungere a comprendere le implicazioni della piu' complessa struttura di responsabilita' diretta e nei confronti del pubblico in cui si presume che operino. Questa trasformazione non puo' avvenire automaticamente; necessita di una consapevole attenzione a nuove forme di preparazione manageriale. Questa preparazione puo' benissimo cominciare nell'ambito della stessa societa' pubblica di vaste dimensioni, ma non puo' restare limitata a tale settore. Deve arrivare a penetrare anche il settore industriale privato, e cio' puo' comportare non solo un piu' libero movimento di dirigenti tra il settore pubblico e quello privato, ma anche che nuovi programmi di formazione dirigenziale si facciano strada nelle universita'. Comunque, coloro che gestiscono le pubbliche imprese in un simile contesto non possono pretendere che sia lasciato ad altri di ponderare le piu' vaste ripercussioni sociali dello sviluppo industriale. Questo errore e' gia' stato commesso in Italia, come anche in altri paesi industrializzati, e generalmente porta a confusione, distorsioni e paralisi nella formulazione della politica industriale. Riguardo a questo punto, e' interessante rilevare che

Enrico Mattei scorse, fin dall'inizio, la necessita' di preparare, nell'ambito dell'ENI, le risorse umane e intellettuali, oltre che quelle materiali, che una nuova concezione della pubblica impresa avrebbe richiesto (10).

Una terza esigenza istituzionale riguarda il lato politico della struttura generale, e specificamente la tendenza da
parte dei dirigenti politici a confondere la necessita' di mantenere la pubblica impresa responsabile nei confronti del pubblico con la licenza di interferire nella sua gestione. Non sara' sufficiente riaddestrare i dirigenti industriali o formare
una nuova generazione di essi secondo le linee sopra indicate,
se gli stessi dirigenti politici cadranno nell'errore di interpretare esageratamente e di estendere in misura eccessiva il
proprio ruolo (11).

Un piccolo passo verso la soluzione di tale problema potra' essere compiuto, penso, se cominceremo a considerare la pubblica impresa come un'istituzione democratica in una societa' democratica. La sua natura rappresentativa puo' essere fondamentalmente concettualizzata come imperniata sulla prassi della democrazia industriale, e il suo ulteriore sviluppo potrebbe opportunamente richiedere maggiori sforzi lungo direttrici che l'ENI stessa ha di tanto in tanto sperimentato. Comunque, al punto in cui si e' giumti nell'evoluzione di complessi sistemi politici democratici, e' un errore insistere nel sostenere che l'unica istituzione rappresentativa, e pertanto la sola alla

quale tutte le altre istituzioni di governo debbano essere tenute a rispondere, sia il Parlamento nazionale e gli esponenti del potere esecutivo che esso designa. Anzi, in effetti, come suggeriscono recenti proposte per una riforma, lo stesso impostore nice corretonnecele potere esecutivo in Italia deve cercare di affrancarsi da ecroblemes der cessivi controlli da parte del Parlamento (12). E' necessario pensare a nuove sedi in cui i rappresentanti delle istituzioni governative piu' tradizionali come il Parlamento e il Gabinetto si incontrino regolarmente con i rappresentanti delle nuove istituzioni come le pubbliche imprese per definire le ripercussioni in ogni campo dell'intervento del settore pubblico nell'economia. La necessita' piu' immediata e' di liberarsi dall'errore di credere che la natura e la direzione delle responsabilita' di un'impresa pubblica come l'ENI non siano essenzialmente diverse da quelle che possano competere ad un Ministro delle Finanze, dei Lavori Pubblici, degli Affari Esteri o delle Poste e Telecomunicazioni. Molti riconoscimenti formali vengono tributati a questa ovvia realta', ma in effetti ben poche innovazioni istituzionali si sono accompagnate finora Quel che e' peggio e' che troppo spesso quanto vieall'idea. ne presentato come innovazione istituzionale e' poco piu' di un tentativo, in nome della piu' vasta comunita' dei cittadini o della societa', di riaffermare la supremazia del Parlamento sulle pubbliche imprese industriali. La verita' e' che il ruolo

di queste ultime e' troppo complesso, le loro implicazioni per

, », » , »

il benessere generale dell'economia e della societa' sono
troppo grandi e il danno potenziale di un intervento politico
ispisso al commissione della societa' sono
ispisso al commissione della societa' sono
indolenza mentale spesso sottesa a simili tentativi di riforma.

Le innovazioni come quelle rappresentate dall'ENI dovrebbero essere viste in questo contesto e non in un vuoto astratto. La creazione di un'impresa pubblica del genere non puo' aver luogo senza conseguenze per il funzionamento delle altre istituzioni politiche che formano l'apparato di una societa' democratica (13). Come nelle altre societa' industrializzate, la necessita' di assicurare la responsabilita' verso la nazione di una pubblica impresa deve essere in qualche modo conciliata con la necessita' altrettanto inderogabile di assicurare la vitalita' dell'impresa stessa in un'economia internazionale caratterizzata non solo da una maggiore competitivita' ma anche da ingegnose forme di neo-mercantilismo mediante le quali i governi nazionali provvedono a sostenere le proprie industrie di vaste dimensioni, sia pubbliche che private Quel che voglio dire e' che le riforme istituzionali che si concentrano su un solo corno di questo dilemma sono probabilmente votate al fallimento. Nel cercare una soluzione per il dilemma, Mattei si sforzo' di foggiare un ruolo vitale non solo per l'ENI, ma, implicitamente, per tutte le imprese pubbliche industriali la cui integrazione col settore privato costituisce una delle piu' pressanti sfide in molte democrazie industriali progredite.

Fin dai suoi inizi, pertanto, l'ENI rappresento' qualcosa di piu' che un semplice strumento per aumentare la ricchezza nazionale dell'Italia, o per mettere in certa misura l'Italia piu' al sicuro dagli effetti negativi della politica di potenza internazionale o dalle manovre egoistiche degli attori principali nel settore petrolifero. Al di la' di queste considerazioni, molti in Italia hanno visto nell'ENI un modello potenziale di come coloro che gestiscono le pubbliche imprese potessero convogliare le loro energie ad influenzare tutta la gamma dei problemi connessi ad un programma integrato e razionale di sviluppo economico e sociale. Qualsiasi giudizio si possa voler dare sul modo in cui lo stesso Mattei comprese o si accinse ad affrontare questo problema, non v'e' dubbio che il tentativo stesso costitui' un'impresa da pioniere (14). In effetti, tentativi analoghi sono stati successivamente compiuti in paesi di ogni latitudine, come il Brasile, il Messico, la Nigeria e l'Indonesia, le cui pubbliche imprese, specie nel settore del petrolio, rappresentano la chiave per il successo dell'industrializzazione. Per questi paesi, peraltro, come per come l'Italia, il problema fondamentale rimane insoluto, e pertanto occorre raddoppiare gli sforzi per giungere a scoprire soluzioni pratiche soddisfacenti.

Una seconda importante questione che vorrei toccare riguarda l'evoluzione dei rapporti tra le societa' multinazionali e i paesi esteri ospiti in cui esse effettuano investimenti di-

, , , , , , , , , , ,

retti. Il mutamento fondamentale per quanto riguarda il clima per gli investimenti puo' essere concisamente riassumto
in una sola frase: i giorni delle affiliate possedute al cento
per cento dalle multinazionali sono tramontati per sempre. Per
un gran numero di ragioni, i paesi ospiti non sono piu' disposti ad accettare simili condizioni, e cio' vale non solo per
il politicamente delicato settore estrattivo, ma anche per i
settori manufatturieri. I paesi ospiti semplicemente non sono
piu'disposti a fungere da elementi passivi in questa dinamica;
si mostrano piu' attivi che mai nel fissare le condizioni per
gli investimenti iniziali, nell'esercitare la supervisione e il
controllo sul rimpatrio dei profitti e dei capitali, nell'esigere piu' valore aggiunto sotto forma di entrate da esportazione
e nuova tecnologia, e via dicendo (15).

Al di la' di queste restrizioni, i governi dei paesi ospiti vanno sempre piu' chiedendo una partecipazione azionaria sotto forma di "joint ventures", di iniziative in compartecipazione. In alcuni paesi, i "partners" locali possono essere enti industriali o finanziari del settore privato; in altri, in cui il settore privato non vuole o non puo' entrare in simili attivita' di compartecipazione con le multinazionali, saranno le imprese pubbliche a farlo. In Brasile, la Petrobras, il gigantesco consorzio petrolifero, ha diffuso il cosiddetto sistema "tri-pe" (a tre piedi), per cui le iniziative in compartecipazione sono costituite da una societa' multinazionale estera

e da istituti rappresentativi o ditte sia del settore privato che di quello pubblico prasiliani.

Non solo, le iniziative in compartecipazione rappresentano sempre piu' la norma. In vari paesi - il Messico, l'India e la Nigeria ne sono esempi significativi, ma il numero va aumentando - la legislazione richiede che, prima o dopo, la maggioranza del capitale azionario debba essere posseduta da persone e/o istituzioni del paese (16). Mutamenti di questo genere pongono i dirigenti delle multinazionali di fronte a situazioni con le quali le loro ditte non erano state in passato costrette a misurarsi, e molti di essi si sentono piu' che a disagio. In particolare, i dirigenti delle multinazionali americane, per 'lungo tempo assuefatti a vedere all'estero le cose andare come loro volevano, sembrano meno in grado di adattarsi a questi mutamenti dei dirigenti delle multinazionali europee, per non dire dei Giapponesi. Eppure, la vitalita' futura dell'impresa di scala mondiale sara' imperniata proprio su questo aspetto della capacita' competitiva, non meno, che sui piu tradizionali criteri di misura di tale qualita' dell'impresa (17).

Data la storia dell'ENI, sembrerebbe che essa dovrebbe essere ai primi posti riguardo alle dimensioni del vantaggio competitivo. Che fossero sospinti dalle circostanze storiche o da un'acuta lungimiranza, sta di fatto che negli anni '50 i dirigenti dell'ENI procedettero audacemente, perfino radicalmente, a rivedere il rapporto tra le ditte internazionali e i paesi ospiti

I dettagli e il significato specifici della famosa formula "fifty-fifty" sono oggi meno importanti del fatto che il mutamento fu effettivamente iniziato da una ditta industriale d'Occidente. Come rileva il Frankel, l'ENI offri' a paesi come l'Egitto e l'Iran un "senso di partecipazione" e di "comunanza" che le altre grandi compagnie petrolifere, oberate dal proprio retaggio coloniale, non erano in grado di assicurare. È Frankel giustamente conclude: "L'iniziativa di Mattei indubbiamente segno' il passaggio ad una nuova era e impresse il suo marchio sugli sviluppi successivi" (18).

L'effetto di questa innovazione sulle altre societa'

petrolifere e' stato chiaramente evidente. Ma, come ho gia'

rilevato, oggi l'attivita' in compartecipazione e' in voga

dappertutto. Se non e' la multinazionale ad offrirla, saranno

le imprese private e/o pubbliche dei paesi ospiti a richiederla

e ottenerla. Anche una societa' imperiosa come la IBM ha do
vuto venire a patti con questa realta'.

Nel contesto globale esistente, ci sarebbe stato da saspettarsi che l'ENI sfruttasse parecchi vantaggi, compresa la propria varia esperienza degli ultimi trent'anni, nel trattare con i governi e con le imprese pubbliche dei paesi del Terzo Mondo. In effetti, parecchie delle societa' petrolifere di tali paesi non solo hanno in una certa misura emulato l'ENI, ma forse l'hanno addirittura sorpassata. Basti pensare, per esempio, a come la Petrobras del Brasile sia divenuta lo strumento

principale per la formazione non solo di dirigenti industriali che poi passano ad altre ditte del settore privato e di di quello pubblico, ma anche/persone destinate ad occupare posizioni di alto livello nel governo nazionale (19).

Considerando le cose retrospettivamente, e' forse giusto dire che l'ENI non sfrutto' quanto sarebbe stato possibile il suo vantaggio iniziale a questo riguardo. Una delle ragioni, senza dubbio, fu la sua necessita' di affermarsi nell'ambito del contesto italiano e di superare gli ostacoli che intralciavano la buona riuscita del suo sviluppo all'interno. Un'altra spiegazione puo' stare nel fatto che le attivita' dell'ENI all'estero erano, com'e' comprensibile, concentrate sulla strategia per assicurare a se stessa e all'Italia una fonte stabile di approvvigionamenti energetici. Come che stiano le cose, gli avvenimenti degli ultimi mesi indicano che i dirigenti dell'ENI procedono deliberatamente nella direzione di una piu' ampia varieta' di accordi per iniziative di compartecipazione, non solo nell'ambito del Terzo, Mondo, ma anche nei principali paesi industrializzati.

Mi sembra che questa tendenza dovrebbe essere accelerata. Considerazioni di scala economica, di quote di mercato, di attivita' di ricerca e sviluppo e di accesso alle alte tecnologie, nonche' di sfruttamento di nuove possibilita' di mercato suggeriscono tutte che l'ulteriore internazionalizzazione dell'ENI dovrebbe procedere rapidamente. Nel corso di questo processo, 1'ENI dovrebbe essere in grado di sfruttare non solo la propria esperienza all'estero, ma anche le simpatie e l'eccellente reputazione che si e' conquistata, specie nel Terzo Mondo. E' da presumere che l'ENI possa contare anche sul vantaggio costituito dal fatto che la internazionalizzazione appartiene ancora al futuro. Cio' significa, come minimo, che l'ENI non e' impastoiata da idee rigide sul come questi sviluppi debbano essere tradotti in realta' in termini di capitalizzazione, strutture organizzative, reclutamento e formazione dei managers italiani e stranieri, e su tutta una vasta gamma di altri problemi che hanno ormai preso ad affliggere le multinazionali che operano all'estero da molti anhi (20).

tutt'altro che propizio. La persistente recessione mondiale non solo tende a scoraggiare e prosciugare i nuovi investimenti, ma genera altresi' sentimenti e richieste altamente nazionalistici e protezionistici. Non intendo il genere di nazionalismo cui ho accennato prima in questa relazione. Intendo piuttosto il crescente coro di richieste indirizzate ai governi perche' adottino politiche grettamente egoistiche. Le persone e le organizzazioni che avanzano tali richieste tendono a dimenticare, o hanno effettivamente dimenticato, la differenza tra un nazionalismo meschino e ristretto e un nazionalismo illuminato. Questo secondo tipo di nazionalismo sembrerebbe richiedere, oggi piu' che mai, che le grandi industrie

di un paese acquisiscano un carattere piu' internazionale.

A sviluppi del genere verra' opposta una formidabile resistenza. I sindacati, per esempio, sono piu' inclini ad accettare l'investimento di capitali nazionali all'estero quando gli indicatori economici mondiali e nazionali sono positivi e i livelli di disoccupazione sono considerevolmente piu' bassi di quelli che vediamo oggi. I leaders sindacali d'Occidente accusano gia' a gran voce le multinazionali di esportare non solo capitali ma anche posti di lavoro in altri paesi. Ove le imprese coinvolte in questa suddivisione internazionale del lavoro siano imprese pubbliche, c'e' da aspettarsi che le obiezioni dei sindacati siano ancora piu' violente, ed anche efficaci. Il pericolo, naturalmente, e' che cio' fomenta la guerra economica gia' in atto tra le nazioni industrialmente progredite, come anche tra queste nazioni e quelle del Terzo Mondo. Sui tempi lunghi, il circolo vizioso creato da simili politiche impulsive e' una prolungata stagnazione economica su scala mondiale.

La prospettiva di un'opposizione del genere dimostra la necessita' di una maggiore democrazia industriale, di una piu' effettiva partecipazione dei lavoratori ai vasti piani di sviluppo dell'impresa pubblica (non meno che di quella privata). Dimostra la necessita' di innovazioni istituzionali che realizzino una genuina "partnership" tra il settore pubblico e quello privato, come anche tra le principali "parti sociali" in

uno sforzo congiunto per definire i lineamenti essenziali di una nuova era di cooperazione economica internazionale.

Tale collaborazione non si verifichera' se continueremo a fare esclusivo affidamento sugli Stati-nazione e sui canali tradizionali della diplomazia internazionale e i metodi per risolvere i problemi che li caratterizzano. Da almeno un decennio abbiamo visto come i governi nazionali, agendo da soli e attraverso istituzioni logorate dal tempo, non sono generalmente riusciti ad adottare politiche industriali efficaci all'interno o ragionevoli accordi commerciali internazionali tra i paesi industrialmente progrediti e tra questi paesi e quelli del Terzo Mondo. In entrambe queste sfere, ma specialmente in quella internazionale, mi sembra che le societa' multinazionali abbiano un ruolo vitale da svolgere. Per rispondere in modo creativo a queste sfide occorreranno piu' iniziative in compartecipazione tra le ditte internazionali, nonche' accordi intesi a razionalizzare la produzione industriale su scala mondiale. Quelle ditte debbono anche escogitare nuovi schemi organizza-. tivi che facilitino un rapporto piu' confederale tra le unita' che costituiranno la societa' multinazionale del futuro. Gia' e' possibile discernere tendenze che puntano proprio in questa direzione, anche se esse sono ancora relativamente deboli e in gran parte inesplorate.

L'Italia ha, per molti motivi, maggiore interesse di quanto ne abbiano altri paesi industriali ad incoraggiare questo tipo di sviluppo e ad assicurare che le sue proprie imprese industriali di vaste dimensioni contribuiscano a definire lo schema fondamentale dell'organizzazione e del comportamento industriale internazionale nei prossimi decenni. Data l'esperienza che l'ENI possiede, come anche il suo patrimonio intellettuale attuale e potenziale, essa potrebbe diventare uno dei principali protagonisti nello scenario di sviluppo che ho delineato.

Una strategia di questo tipo susciterebbe indubbiamente interrogativi riguardo all'organizzazione dell'ENI; richiederebbe un esame sistematico delle opportunita' alternative per investire all'estero, come anche dei metodi alternativi di capitalizzazione per procedere a tali investimenti; renderebbe indispensabile una valutazione obiettiva delle debolezze attuali non meno che dei vantaggi competitivi attuali e potenziali che l'ENI puo' generare. In Italia poi, richiederebbe anche riforme istituzionali che valessero a garantire la responsabilita' dell'ENI nei confronți del pubblico, ma non a prezzo di ridurre o paralizzare la sua capacita' di rispondere alle esigenze dell'economia e del mercato internazionale. Non saprei immaginare sfida piu' grande o piu' significativa per coloro che hanno la responsabilita' di formulare la politica generale e di dirigere le varie unita' componenti di questa particolare impresa pubblica italiana.

NOTE

- 1) Il numero delle opere che criticano le societa' multinazionali e' assai vasto. Alcune di queste opere hanno carattere chiaramente polemico e rispecchiano le tensioni esistenti tra i paesi industrialmente progrediti e il Terzo Mondo. Ma, al di la' delle polemiche, ci sono studi molto importanti che sottolineano la misura in cui la societa' multinazionale e' lo strumento di un singolo governo nazionale, oppure un centro di potere che tende ad eludere i controlli da parte di qualsiasi singolo governo. Si veda, per esempio, Myra Wilkins, The Maturing of the Multinational Enterprise (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1974), Part V, per un'acuta analisi dei fattori che determinarono l'esplosione postbellica delle attivita' all'estero delle societa' americane. Cfr. Lawrence G. Franko, The European Multinationals (New York: Harper and Row, 1976); Thomas Biersteker, Distortion or Development? (Cambridge, Massachusetts: 'MIT Press, 1981); Louis Turner, Multinational Companies and the Third World (New York: Hill and Wong, 1973); Joan Spero, of International Economic Relations (New York: The Politics St. Martin's Press, 1977); Joseph LaPalombara and Stephen Blank, Multinational Corporations and Developing Countries (New York: The Conference Board, 1979).
- 2) Le proteste europee riguardo all'ingiustificata extraterritorialita' delle disposizioni del Presidente Reagan nei riguardi delle societa' americane, delle loro sussidiarie europee e

delle socièta' europee che operano in base a licenze tecnologiche concesse da ditte americane rappresentano solo il piu'
recente episodio del genere, ed esso ha molti precedenti.
Esistono negli Stati Uniti varie leggi, alcune delle quali risalgono alla prima guerra mondiale, che autorizzano il governo
nazionale a ridurre le attivita' delle ditte americane quale
che possa essere la loro sede operativa nel mondo.

- 3) Si veda, per esempio, United Nations Organization, Multinational
 Corporations in World Development (New York: U.N.O., 1973);
 Karl Sauvant and H. Hausenflug (eds.), The New International
 Economic Order (Boulder, Colorado: Westview Press, 1977); Robert
 O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. (eds.), Transnational Relations
 and World Politics (Cambridge, Massachusetts: Harvard University
 Press, 1971); Raymond Vernon, "Storm over the Multinationals,"
 Foreign Affairs (January, 1977); Karl Sauvant and Farid G.
 Lavipour (eds.), Controlling Multinational Enterprises: Problems,
 Strategies, Counterstrategies (Boulder, Colorado: Westview Press,
 1977); C. Fred Bergsten, Thomas Horst and Theodore H. Moran,
 American Multinationals and American Interests (Washington, D.C.:
 The Brookings Institution, 1978).
- 4) Si veda Raymond Vernon (ed.), <u>Big Business and the State</u>
 (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1974),
 Ch. 1, per un'esposizione dei contributi pionieristici dati
 dall'Italia. Cfr. nello stesso volume l'importante capitolo
 di Romano Prodi, pp. 45-63.

- 5) La mia personale valutazione di Enrico Mattei poggia in parte su queste opere. Due dei primi studi, pubblicati inizialmente fuori dell'Italia, sono: P.H. Frankel, Petrolio e potere: Enrico Mattei (Firenze: La Nuova Italia, 1970); e Dow Votaw, Il cane a sei zampe (Milano: Feltrinelli, 1965). Entrambi questi libri mi sembrano viziati non solo da una conoscenza imperfetta del sistema politico italiano, ma anche da idee circa la natura della pubblica impresa che chiaramente differivano da quelle di Mattei. Due saggi italiani che ho trovato molto utili sono: Giorgio Galli, La sfida perduta: biografia politica di Enrico Mattei (Milano: Bompiani, 1976); e Marcello Colitti, Energia e sviluppo in Italia: la vicenda di Enrico Mattei (Bari: De Donato, 1979).
- 6) Questa questione, naturalmente, interesso' vivamente sin dall'inizio gli Italiani. Si veda, per esempio, Ernesto Rossi, Eugenio Scalfari e Leopoldo Piccardi, Petrolio in gabbia (Bari: Laterza, 1955).
- 7) Sia Frankel che Galli, <u>op. cit.</u>, sottolineano, questi, punti, .

 Cfr. AA.VV., <u>Il governo democratico dell'economia</u> (Bari:

 De Donato, 1976), pp. 137-139; Marcello Vittorini, <u>Petrolio e</u>

 <u>potere</u> (Venezia: Marsilio Editore, 1974), pp. 237-238.
- 8) Si veda l'articolo di Romano Prodi in AA.VV., <u>Sistema indu-</u>
 <u>striale e sviluppo economico in Italia</u> (Bologna: Il Mulino,
 1973), pp. 11-43.

- 9) Gli aspetti dell'esperienza italiana riguardo a questa importante questione sono trattati in Stuart Holland (ed.),

 The State as Entrepreneur (White Plains, New York: International Arts and Science Press, 1972).
- 10) Per questo affascinante aspetto del pensiero e della strategia di Mattei si puo' consultare Colitti, op. cit., pp.164-181.
- 11) Per alcune pungenti considerazioni su questo argomento, si veda Sabino Cassese, <u>Burocrazia ed economia pubblica: Cronache</u> degli anni '70 (Bologna, Il Mulino, 1978), pp. 165-242.
- 12) Riguardo alle questioni della riforma istituzionale, si veda

 Luigi Graziani e Sidney Tarrow (a cura di), <u>La crisi italiana</u>

 (Torino: Einaudi, 1979), specie le Parti III e IV.
- 13) Per alcuni illuminanti commenti su questo punto, vedi Giuseppe Are, <u>Industria e politica in Italia</u> (Bari: Laterza, 1975), pp. 27-80. Cfr. M.V. Posner and J. Woolf, <u>Italian Public</u> Enterprise (London: Duckworth, 1967).
- 14) Mattei, naturalmente, ebbe la sua parte di critiche, come chiaramente documentano i saggi di Frankel, Galli, Colitti e Votaw. Vedi, anche, Sergio Ferrari, "La politica energetica come momento centrale per la riconversione industriale", in AA.VV., <u>Uscire dalla crisi: linea di un programma economico socialista</u> (Venezia: Marsilio Editore, 1977), pp. 133-154.
- 15) Per una disamina dettagliata di queste tendenze, vedi

 LaPalombara and Blank, Multinational Corporations and Developing

 Countries, op. cit., Cfr. Robert Black, Stephen Blank and

(),) ,) ,) ,)

Elizabeth C. Hanson, <u>Multinational Corporations in Contention</u>

(New York: The Conference Board, 1978), Chs. 2-4; P.H. Boarman and /H. Schollhammer, <u>Multinational Corporations and Governments</u>

(New York: Praeger, 1975); Jack N. Behrman, <u>National Interests</u>

and the <u>Multinational Enterprise</u> (Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1970).

- 16) Per un breve riassunto di queste richieste e tendenze, vedi Joseph LaPalombara and Stephen Blank, "Multinational Corporations and Developing Countries", <u>Journal of International Affairs</u>, Vol. 34 (Spring-Summer, 1980), pp. 119-136.
- 17) Circa le rispettive capacita' di adattamento delle multinazioand
 nali americane ed europee, vedi Joseph LaPalombara. Stephen
 Blank, Multinational Corporations in Comparative Perspective
 (New York: The Conference Board, 1977). Cfr. M.Z. Brooke and
 H.L.
 Remmers (eds.), The Multinational Company in Europe: Some Key

 Problems (London: Longman, 1972). Vedi, in particolare il Cap.
 6 di L.G. Franko, "Organizing the Multinational Firm: Can the
 Americans Learn from the Europeans?"
- 18) P.H. Frankel, <u>Mattei</u>, <u>Oil and Power Politics</u> (New York, Praeger, 1966), pp. 116-117.
- 19) Vale la pena di studiare attentamente la funzione della Petrobras come centro di formazione di ministri, nonche' presidenti, del Brasile.
- 20) Vedi Otto H. Nowotny, "American versus European Management

ř

Philosophy", <u>Harvard Business Review</u> Vol. 42 (March-April, 1964), pp. 101-108; Lawrence G. Franko, "The Move toward a Multidivisional Structure in European Organizations", <u>Administrative Science</u>

Quarterly Vol. 19 (December, 1974), pp. 493-506.

"Il ruolo dei produttori di petrolio : Le nuove ragioni di scambio"

Prof. Arpad von Lazar
Professore di Energia e di Sviluppo Internazionale
The Fletcher School of Law and Diplomacy
Medford, Massachussetts 02155, U.S.A.

".... Oggi possiamo verificare quali sono i nuovi modelli delle ragioni di scambio tra produttori e consumatori....

Possiamo anche mettere alla prova la durevolezza e l'entità di questi cambiamenti....

Dove ci troviamo oggi e come siamo arrivati a questo punto?...

I. L'epoca del predominio dei produttori

Mel 1973 i discorsi fondati sul buon senso indicavano che il mondo del petrolio non sarebbe mai stato di nuovo quello di prima. Naturalmente questi discorsi possono essere dimostrati giusti soltanto con il passare del tempo e attraverso cambiamenti delle circostanze che li hanno creati. Ora, a distanza di 10 anni, disponiamo di questi due elementi. Oggi possiamo verificare con una certa sicurezza quali sono i nuovi modelli delle ragioni di scambio che caratterizzano le relazioni tra produttori e consumatori. Possiamo anche mettere alla prova la durevolezza e l'entità di questi cambiamenti a fronte del riemergere di fluttuazioni catastrofiche del mercato e di inversioni delle fortune nei paesi produttori, come dimostrato dal periodo 1931-82 di relativa "eccedenza petrolifera" sul mercato internazionale. Dove ci troviamo dunque oggi, e come siamo arrivati a questo punto?

Il periodo dal 1973 al 1981 può essere chiamato il "decennio dei produttori-esportatori". E' stato caratterizzato da tre tendenze irresistibili in termini di rimodellamento del ruolo dei

produttori nel campo internazionale. Innanzi tutto, è stata un'epoca nella quale i produttori tentarono e riuscirono in generale a strappare il controllo della produzione alle forze economiche pre cedentemente dominati, ossia alle compagnie petrolifere internazionali dei paesi tonsumatori. In secondo luogo, fu un'epoca in cui la fissazione dei prezzi del petrolio diventò l'arga dell'Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio (OPEC), temporane amente sganciata dalle circostanze dell'offerta e della domanda. In terzo luogo, in quest'epoca furono avviati cambiamenti istituzionali fondamentali, che ebbero tutti conseguenze e ripercussioni a lungo termine. Passeremo ora brevemente in rassegna la natura di queste tendenze e vedremo come andarono le cose per i paesi produttori nella prospettiva odierna.

Lo sforzo continuo dei paesi produttori per strappare il controllo dei processi di produzione si fondava essenzialmente sul cambiamento dei loro rapporti con le compagnie petrolifere internazionali e sulla nazionalizzazione, o almeno sulla creazione di un controllo a livello nazionale del settore pubblico sulle risorse di idrocarburi. Inoltre questo processo fu integrato da una politica che poneva continuamente l'enfasi sulla acquisizione di tecnologie alte e intermedie dai paesi industrializzati, e da un tentativo di ammodernare i processi di gestione e di amministrazione nella loro industria energetica. Avendo stabilito gli obiettivi della nazionalizzazione e deciso la loro rapida realizzazione, diversi paesi dell'Opec, particolarmente quelli con

riserve di valuta estera ingenti e accumulate rapidamente, poterono dedicare la loro attenzione alle prospettive di penetrazione nel "mercato a valle" dei paesi consumatori, ossia nella parte lucrativa costituita dall'utente finale nella catena di lavorazione del petrolio. Nel valutare il comportamento dei paesi produttori sotto l'aspetto della suddetta tendenza, dobbiamo riconoscere che vi riuscirono in gran parte e crearono un nuovo mol dello per ridefinire strutturalmente le ragioni di scambio tra produttori e consumatori. In termini più semplici, riuscì loro il colpo della nazionalizzazione in maniera rapida e permanente. Il controllo interno del livello di produzione nell'OPEC rimane un problema conflittuale separato di cui paerleremo più avanti. Per quanto riguarda i processi di fissazione dei prezzi, 1'OPEC riuscì in questo periodo a crearsi un ruolo di "leader dei prezzi", utilizzando pressioni reali o indirette e minacciando di scarsità i mercati internazionali. Poichè le politiche di fissazione dei prezzi del petrolio sono trattate in un altro capitolo di questa memoria, basti dire qui che questo ruolo di "leader dei prezzi" fu in parte il risultato delle spinte del mercato, e in parte fu dovuto alla capacità iniziale dell'OPEC di facilitare un'intesa informale tra i suoi membri per agganciare i livelli di produzione a continui aggiustamenti nella politi ca di fissazione dei prezzi. Naturalmente la parte della politica di fissazione dei prezzi "spinta dal mercato" fu facilitata enormemente dal timore iniziale di penuria dei paesi consumatori

e dal loro senso di vulnerabilità. Un altro importante fattore che vi contribui fortemente fu la lentezza degli aggiustamenti strutturali i comportamentali. Questi "tempi tecnici", in termini di aggiustamenti nel comportamento del consumatore, per la loro stessa natura potevano facilmente indurre in errore i produttori in termini (1) di quei cambiamenti di prezzo che il mercato può sostenere per lunghi periodi (ossia da 5 a 10 anni) e (2) di quali politiche di fissazione dei prezzi possono fare scattare soltanto aggiustamenti e quali possono provocare cambiamenti strutturali, ossia la ricerca di fonti alternative di energia e ingenti investimenti e innovazioni tecnologiche.

In termini di cambiamenti istituzionali, il significato, reale di questo periodo è oscurato dall'ascesa irresistibile del1'CPEC come attore di primo piano sulla scena, sia su quella commerciale che su quella finanziaria. Ciò significò non solo che singoli paesi acquisirono nuove ricchezze, fame e prestigio agli occhi del pubblico, dei governi e della stampa, ma anche che la "casa costruita dall'OPEC" aveva cominciato a prendere forma come realtà istituzionale con cui dovevano fare i conti amici e nemici. Naturalmente l'OPEC ha sempre avuto i suoi nemici e i suoi conflitti interni autodistruttivi. Innanzi tutto, non è mai stata un cartello. Anche se è sembrato che funzionasse come un cartello, non è mai riuscita a strappare il controllo della produzione e conseguire un fine unificato di agganciamento della politica di produzione a quella dei prezzi. L'OPEC ha agito in

realtà come un leader occasionale, e talvolta come un organismo rispondente alle forze reali e psicologiche del mercato. Fintanto-chè il mercato "si rivolgeva" all'OPEC (ossia sotto le sollecitazioni di condizioni reali o immaginarie di penuria e una mancanza di modifiche rapide della domanda) l'OPEC prosperò nel suo ruolo di leader stabilendo le condizioni operative e le ragioni di scambio internazionale nel settore energetico. Eppure è proprio questo periodo, dal 1973 al 1981, che predispone lo scenario per la evoluzione e il futuro non soltanto dell'OPEC come organizzazione ma anche per una comprensione del comportamento dei suoi stati membri principali.

E' proprio perchè durante questo periodo l'OPEC non diventò un cartello che assistiamo oggi alle violente fluttuazioni e ai grossi cambiamenti che influenzano l'organizzazione internamente. Indubbiamente molti trascurarono il fatto che la concorrenza interna non era mai assente dall'OPEC, e che traguardi di produzione reciprocamente esclusivi e quindi anche esigenze di entrate non cessarono mai di covare sotto le ceneri nelle decisioni interne dell'OPEC. La famiglia dell'OPEC è stata sempre di difficile governo, ai fini di una coesistenza reciprocamente benefica. Non è mai stata questione di vedere se l'assorbimento di entrate elevate rappresenti un problema, ma piuttosto di vedere attraverso quali politiche si possa realizzare un elevato afflusso di entrate per un lungo periodo di tempo. E' proprio questa questione che pone il presente correttamente nella sua giusta prospettiva: la

forza reale dell'OPEC nel lungo termine, dovrebbe basarsi sulla nazione di come giuoca il mercato; eppure è proprio questo il fenomeno che crea le fonti più importanti di dissensi all'interno dell'organizzazione.

Un'altra fonte di conflitti istituzionali dell'OPEC che emerge durante questo periodo, è stata l'ingresso di attori "marginali" nuovi e relativamente potenti sulla scela degli approvvigionamenti internazionali di idrocarburi, e cioè il Messico, il Mare del Nord (per lo più la Gran Bretagna e la Norvegia), l'Alaska e vari produttori minori del terzo mondo. Il Messico e i produttori del Mare del Nord hanno svolto il ruolo di attori "esterni trainanti e frenanti" nei confronti dell'OPEC, in quanto hanno seguito e talvolta si sono messi alla testa della spinta verso l'alto dei prezzi in condizioni di scarsezza del mercato, prendendo invece le di stanze da coloro che raccomandavano coesione nei prezzi durante periodi di scarsità della domanda. L'OPEC non è mai riuscita a ideare una politica coerente, e tanto meno una strategia, per fare fronte all'impatto continuo di questi produttori "esterni".

Analogamente, l'OPEC non è riuscita a utilizzare il potere delle riserve fiscali accumulate in termini di leadership politica per il terzo mondo o di ristrutturazione dell'ordine economico internazionale. E' chiaro che un solo decennio non è sufficiente per ricostruire modelli di rapporti commerciali e finanziari per la cui creazione sono occorsi più di cento anni. L'insuccesso del-1'OPEC va spiegato col fatto che non si è allineata come orga-

nizzazione con i più poveri, dai quali avrebbe potuto aspettare un appoggio politico presso le organizzazioni internazionali. La OPEC si indebolì attraverso le sue decisioni e le sue indecisioni politiche, che la resero vulnerabile agli attacchi dei suoi detrattori.

In termini di cambiamenti strutturali interni provocati dall'assumulo improvviso e drammatico di ricchezza dal petrolio, gli anni '70 hanno avuto un'importanza enorme nell'imporre la tendenza. E' questo il periodo nel quale alcuni dei paesi più avanzati dell'OPEC, quali il Venezuela, arrivarono alle soglie della industrializzazione, mentre altri con una struttura economica e sociotaria più tradizionale s'impegnavano in vaste trasformazioni di tutto, dalla struttura familiare alla natura del governo. In questo contesto la ricchezza dal petrolio servì da incitamento a portarsi al livello della civiltà del ventesimo secolo nello spazio di appena un decennio. Chiaramente l'impatto sociale fu enorme: previsioni di ricchezza immediata e di mobilità sociale, richiesta di portare avanti lo sviluppo industriale a spese dell'agricoltura e delle occupazioni tradizionali; nuove città e " nuovi complessi industriali sorsero in una sola notte, sviluppi interamente nuovi apparvero sull'orizzonte, come realtà e non come sogni. L'essenza della povertà nei paesi in via di sviluppo è che accorcia drammaticamente l'orizzonte di tempo sia dei paesi che dei popoli: tutto è necessario oggi, tutto che che occorre sembra fondamentale per la sopravvivenza; non vi è tempo per contemplare il futuro. Ciò che la ricchezza dal petrolio ha fatto per i paesi produttori è stato di allungare l'orizzonte di tempo; improvvisamente il futuro diventa realtà, una realtà a portata di mano!

Eppure i problemi e i rischi erano e sono ancora significativi. L'enorme velocità e intensità dei cambiamenti sociali ed economici mise in evidenza alcune inevitabili debolezze e molti problemi. Innanzi tutto, le debolezze infrastrutturali dei paesi produttori hanno creato come contraccolpo errori di politica, corruzione e ingenuità amministrative. In secondo luogo, le debolezze organizzative e di gestione sia del settore pubblico che di quello privato hanno creato la domanda di un ruolo esponénzialmente crescente di esperti e tecnici stranieri. In terzo luogo, a seguito del processo accelerato di industrializzazione, i paesi produttori si sono creati una dipendenza tecnologica permanente, particolarmente nei settori di utilizzazione delle tecnologie e della automazione. Naturalmente il paradosso dell'enorme accumulo di capitali nelle mani di pochi produttori è che questo capitale è incapace di convertirsi in "ricchezza-potere" o'in "ricchezza-controllo" sulla scena internazionale, a meno che i paesiindustrializzati e gli istituti da essi controllati lo ritengano opportuno. Naturalmente tutto ciò ha avuto profonde ripercussioni sulle ragioni di scambio in evoluzione durante gli anni '70: ha favorito una non facile relazione di amore-odio fra consumatori e produttori in termini del ruolo di ricchezza petrolifera accumulata, e un netto rapporto di avversione in termini di obiettivi

politici legati al petrolio sul mercato internazionale. I paesi consumatori industrializzati "riciclavano" volentieri la ricchezza petrolifera in termini di esportazione dei loro beni manifatturati favorendo il ritmo e l'orientamento dei cambiamenti sociali pur temendone le conseguenze poliriche. Volevano che una parte della ricchezza petrolifera fosse investita nelle proprie società, ma nello stesso tempo aborrivano qualsiasi tipo di influenza interna significativa e durevole. Dal punto di vista politico, l'OPEC continuò ad essere un oppositore durante l'intero decennio. I paesi industrializzati non avviarono nè portarono avanti un dialogo con l'OPEC per una ristrutturazione significativa dei modelli di sviluppo e degli scambi in un mondo irrequieto. All'inizio degli anni '80 tutto era quindi pronto per raccogliere i frutti di reciproche incomprensioni.

Dopo le pressioni inesorabili esercitate dall'OPEC negli anni '70, sembrò che gli anni '80 preannunciassero una nuova era di
rapporti più equilibrati tra paesi consumatori e paesi produttori.
Eppure questa era caratterizzata in generale dal declino dello
spietato predominio dell'OPEC sul mercato e da una vasta recessione
industriale nel mondo insieme ad una drastica riduzione della domanda di petrolio, è una delle incertezze delle maggiori insidie
potenziali sia per i produttori che per i consumatori.

II. Gli anni '80 - Le lezioni della "eccedenza", e dopo

I cambiamenti strutturali emersi a partire dal 1979-1980, hanno avuto vaste ripercussioni profondamente radicate nei processi che erano stati avviati nel periodo dopo il 1973, come discusso nella sezione precedente. La maturazione di queste condizioni strutturali coincise con il collasso spettacolare del mercato petrolifero internazionale, la "eccedenza" del 1981-1982. Quali sono le lezioni a lungo termine che possiamo ricavare dalla eccedenza? Riteniamo che questo problema debba essere esaminato nel contesto (1) della struttura e del ruolo mutevoli dell'OPEC sul mercato petrolifero mondiale, (2) del comportamento di mercato dei paesi consumatori e (3) delle nuove ragioni di scambio in evoluzione, in funzione degli sviluppi precedenti.

Chiaramente l'OPEC non è morta, per quanto sia fortemente indebolita. Essendo sopravvissuta ad un predominio totale della Arabia Saudita durato quasi due anni in termini di politiche dei prezzi, ad una flessione disastrosa della domanda dei consumatori all'inizio degli anni '80, e ad una concorrenza e ad una conflittualità interna tra i paesi membri, l'OPEC sta emergendo ora come una organizzazione la cui sopravvivenza dipenderà dalla sua capacità interna di cambiare con una certa flessibilità, di adeguarsi rapidamente a condizioni mutevoli e di riuscire ad aprire un nuovo stile di dialogo per una collaborazione con i paesi consumatori.

L'epoca del predominio saudita rappresentò un tentativo di imporre una disciplina interna dei prezzi nell'OPEC secondo la situazione del mercato e le preferenza politiche del massimo produttore della organizzazione. La politica saudita dell'OPEC ri-

specchiava un desiderio e una disponibilità a usare un potere basato sulla capacità di produzione e sulla situazione delle riserve. Inoltre l'uso del potere saudita era rispondente ad una situazione "di mondo reale", in cui due altri giganti della produzione, l'Iran e l'Iraq, cessavano temporaneamente di essere fattori significativi sulla scena internazionale. Il conflitto Iran-Iraq spinse effettivamente l'Arabia Saudita a dettare una politica dei prezzi collegata alla sovraproduzione, spezzando la schiena a "falchi dei prezzi" quali la Libia, l'Algeria e vari altri.

Ciò che l'Arabia saudita conseguì o non conseguì con la sua politica petrolifera negli anni 1980-81 è significativo di per se stesso, in termini di condizioni di mercato a breve termine. Il punto più significante è che essa stessa favorì l'avvento della eccedenza di petrolio accettuandone la successiva gravità attraverso la propria sopraproduzione iniziale. Questo è già un fattore significativo per valutare il successo o l'insuccesso della politica dell'Arabia Saudita. Eppure, in termini di sviluppo a lungo termine, il prezzo reale elevato dell'era del predominio saudita sarà misurato dalle sue ripercussioni sulle relazioni tra paesi produttori all'interno della famiglia dell'OPEC. Oggi le conseguenze sono un risentimento nei confronti del comportamento e della politica saudita, il desiderio di massimizzare gli interessi nazionali a breve termine in opposizione agli obiettivi comuni più ampi dell' OPEC, e sopratutto "barare" sul mercato interna-

zionale, ignorando le direttive dell'OPEC in merito alla fissazione dei prezzi e ai "tetti" di produzione temporanei.

La conclusione principale e inevitabile che deriva dal tentativo saudita di mettere ordine nelle file dei paesi produttori è
che qualsiasi polisitca basata sulla esclusione permanente degli
interessi di un qualsiasi grosso produttore è miope e pericolosa.
Sia l'Iran che l'Iraq, ma particolarmente l'Iran, insisteranno
senza dubbio per riprendere una quota proporzionale del proprio
mercato, a spese dell'Arabia Saudita. Le realtà politiche in Iran
del dopoguerra non escludono la sua insistenza nel riaffermare il
suo precedente condominio sull'organizzazione, a parità con l'Arabia Saudita ed eventualmente con l'Iraq.

In secondo luogo, i membri produttori predominanti dell'OPEC devono accettare il fatto che il ruolo disgregatore dei prezzi dei produttori "marginali" continua e accentuerà ulteriormente le tensioni interne che l'OPEC ha finito per tollerare, per il meglio o per il peggio. In questo contesto l'agganciamento tra gestione dei debiti esterni dei paesi produttori da una parte e accordi di produzione e di prezzi con i paesi consumatori/prestatori dall'altra merita di essere tenuto sotto osservazione e esaminato più attentamente di prima. A questo riguardo il Messico, un importante paese produttore non membro dell'OPEC, sta forse per rappresentare un precedente durevole e largamente applicabile.

La crisi di gestione dei debiti del Messico, esplosa sulla scena mondiale nell'agosto del 1982, ha offerto essenzialmente due lezioni di principio. La prima, che è anche la più ovvia, è che la ricchezza petrolifera può effettivamente essere il motore della crescita, mentre nello stesso tempo questo "motore" è continuamente condizionato dalle condizioni di mercato internazionali e richiede una costante reinfusione di capitali combinata con una perfetta messa a punto dell'economia per tenere sotto controllo le tendenze inflazionistiche. La seconda lezione suggerisce che un estremo indebitamento esterno indebolisce la capacità del paese produttore di controllare o influenzare le condizioni del mercato internazionale, conformemente ai suoi migliori interessi. Un indebitamento estero eccessivamente elevato espone troppo il petrolio come unica garanzia accessoria per sforzi di salvataggio finanziario internazionali.

Lo capacità di produzione e le ricchezze petrolifere del Messico rappresentano chiaramente una garanzia a fronte del suo gigantesco debito estero di 80 miliardi di dollari. E' pertanto chiaro che nè la comunità finanziaria internazionale pubblica nè quella privata lasceranno che il Messico "vada a fondo". Eppure alcune importanti lezioni possono essere desunte dagli sforzi napidi ed efficaci di salvataggio organizzati nell'agosto del 1982. La rapidità con la quale gli Stati Uniti - particolarmente il governo degli Stati Uniti - reagirono alla crisi finanziaria messicana merita attenzione, e le lezioni che se ne possono ricavare non devono essere perdite per l'OPEC. Gli Stati Uniti annunciarono fulmineamente un aumento del ritmo di consegna del greggio mes-

sicano per le riserve strategiche, dal ritmo giornaliero attuale di 50 mila barili al giorno a circa 190 mila barili al giorno per il 1983. La cosa significativa di questo accordo è che il
Messico è arrivato ad una intesa di fissazione dei prezzi avente
come limite superiore il prezzo di 35 dollari per barile e come limite inferiore non meno di 25 dollari. Mentre i quantitativi di
greggio interessati all'accordo sono modesti, potrebbero essere
l'indizio di un eventuale sforzo per impadronirsi di almeno una
parte dell'influenza e del controllo esercitato oggi dal petrolio
del redio Oriente sul mercato internazionale.

Perchè ciò avvenga, dovrebbero realizzarsi alcuni fattori: il Messico dovrebbe aumentare drammaticamente la sua produzione di greggio, e l'Argentina dovrebbe fare lo stesso, effettuando nel contempo una vasta revisione della sua legislazione sulla ricerca e la produzione; i livelli di produzione nel Venezuela dovrebbero essere mantenuti almeno al livello attuale (oltre 2 milioni di barili al giorno), le relazioni energetiche comprese tra gli Stati Uniti e il Canada dovrebbero essere chiarite con piena soddi sfazione dei due paesi. Naturalmente perchè gli Stati Uniti realizzassero tutto questo dovrebbe essere concepita e costantemente perseguita un'ampia politica energetica dell'America Latina, se non addirittura dell'emisfero occidentale, la cui mancanza è tanto sentita oggi. Eppure, la lezione immediata per l'OPEC è chiara. L'anello più debole della catena dei produttori è rappresentato dalla esposizione di indebitamento estero di grandi paesi produt-

tori quali il Messico, l'Argentina, l'Algeria e altri.

I cambiamenti che si sono verificati negli ultimi tre anni nel comportamento di mercato dei paesi consumatori hanno avuto grandi ripercussioni sulle fortune e le politiche dei paesi produttori. Il dibattito tra esperti e operatori avviene costantemente sulla questione in che misura la drammatica diminuzione del la domanda nei paesi industrializzati sia strutturale e dunque permanente e che in che misura in cui è temporanea e oscillante mentre cambiano le condizioni economiche mondiali e i condizionamenti finanziari. Indipendentemente dal merito di guesto dibattito, resta il fatto che la domanda di petrolio nel 1982, esclusi i paesi con economie di stato pianificate, calerà di circa 6%. I consumi petroliferi dell'OCS® durante il primo trimestre del 1982 sono calati del 7%, flessione attribuibile senza dubbio alla grave recessione nei paesi industrializzati, ad una tendenza sempre crescente alla conservazione di energia e all'uso maggiore di fonti alternative di energia particolarmente del carbone. Negli Stati Uniti la domanda di prodotti petroliferi è calata nel luglio 1982 del 6,3% e le importazioni di greggio sono calate di 6.6%. Ciò che è significativo è che nello stesso periodo la produzione di greggio interna è aumentata negli Stati Uniti del 2,4% passando da 8,5 milioni di barili a 8,7 milioni di barili al giorno. Poichè le giacenze sono aumentate nello stesso periodo di 1,5%; la diminuzione di prodotti formiti rispecchia la minor domanda del consumatore e non necessariamente un prelievo dalle scorte.

Sorge-dunque il quesito in quale misura l'attuale domanda in flessione subirebbe una inversione di tendenza qualora i paesi dell'OCSE uscissero dal loro ciclo di recessione. Molto probabilmente assisteremmo ad una ripresa "ritardata" della domanda di greggio e di prodotti, ma di non più del 75% dei livelli originali della fine degli anni '70. Ciò implica che la domanda di petrolio dell'OPEC si aggirerebbe, nella migliore delle ipotesi, sui 25 milioni di barili al giorno, questo a condizione di una ripresa economica a metà degli anni '80. Per l'OPEC il monito più grave proviene dai segni di adeguamento strutturale che si traducond in una maggiore efficienza energetica. Vi sono segni crescenti che i consumi di energia e la crescita economica possono essere almeno in parte sganciati gli uni dagli altri. Come già osservato, negli anni '60 i consumi energetici e il PNL sono cresciuti circa allo stesso ritmo. Fu dopo lo shock petrolifero iniziale del 197/3 che avvenne il lento processo di sganciamento, e nel 1981 i paesi industrializzati utilizzavano il 16% in meno di energia di quanto avrebbero consumato se non avesse avuto luogo lo sgancia+ mento del PNL e dei consumi energetici. La Tabella che segue dimostra in maniera drammatica questo adeguamento, specialmente per il caso del Giappone e della Germania Federale.

Indice dei consumi energetici Rapporto con il PNL reale

<u>U.</u>	<u>S.A.</u>	Giappone	$\underline{\mathtt{Francia}}$	Germania Occ.	<u>Italia</u>	Gran Bretagna	Canada	_
1973	100	1 00	100	100	100	100	100	
1980	86	82	90	85.	88	88	103	

Fonte: Fondo monetario internazionale, <u>World Economic Outlook</u>
Giugno 1981) pag. 147

Dobbiamo quindi ritenere che l'adequamento più fondamentale è quello che avviene a livello attitudinale, ossia un adeguamento sociale di mentalità, di prospettive e di attese, combinato con un comportamento di mercato reale. La flessibilità che le società dell'Europa Occidentale, degli Stati Uniti e del Giappone hanno manifestato durante la fine degli anni '70 è un indicatore più importante per progettare nel futuro che qualsiasi criterio economico o tecnologico rigido. I produttori potrebbero individuare un qualche tentennamento nei paesi consumatori in termini di politiche di adequamento quando si tratti di impostare risorse energetiche alternative. Il carbone e la sua recente fortuna ne sono un buon esempio. La corsa al carbone è stata varie volte interrotta o rallentata da considerazioni temporanee di disponibilità di crediti e di capitali, dalle ripercussioni di una struttura fluttuante ma fondamentalmente "morbida" dei prezzi petroliferi e dagli enormi problemi infrastrutturali relativi all'estrazione, al trasporto e alla lavorazione del carbone. Eppure, indipendentemente dalle attuali incertezze riguardo al carbone come investimento energetico e come sostituto potenziale sempre più importante del petrolio, il quadro a lungo termine è positivo. L'utilizzazione di tecnologie migliori e più sofisticate, decisioni più razionali riguardanti i siti e metodi di onversione avanzati dovrebbero conservare al carbone il suo ruolo di opsione positiva che diventa sempre più attraente. I paesi produttori non possono mai trascurare il fatto che in termini di energia, per i consumatori "ogni cosa anche se minima" può aiutare.

Dati i cambiamenti strutturali, gli aggiustamenti e gli sposta menti di politica accennati sopra, quali sono le nuove ragioni di scambio e le nuove tendenze in evoluzione nei rapporti tra paesi produttori e paesi consumatori? Il primo e più importante fattore per i produttori è la ricomparsa della fiducia dei paesi consumatori nella propria capacità di resistere alle continue pressioni dei produttori per quanto riguarda i problemi di prezzi o di produzione e offerta. Questa ritrovata fiducia – anche se manifestata maggiormente dalle grandi compagnie internazionali – si basa essenzialmente sulla nozione che le circostanze della domanda hanno modificato il mercato internazionale in tale misura che le minacce di esclusioni punitive da una fonte di approvvigionamento sono scarsamente credibili.

Questo atteggiamento fermo e più realistico è nato dalle esperienze degli anni '70 nel trattare con paesi produttori dell'OPEC. Il "compratore" ha imparato, ed ha'imparato dalla ricorrenza co-stante di "picchi elevati e platò inclinati" dei prezzi della domanda, più di quanto abbia appreso l'OPEC come organizzazione. Gli effetti allarmanti della instabilità politica e della interruzione degli approvvigionamenti sono stati mitigati dalla proliferazione di produttori di petrolio "indipendenti" sia all'interno che all'esterno della famiglia dell'OPEC, e dall'ampliamento degli sforzi

di ricerca e produzione fuori dai paesi dell'OPEC. Ciò non significa che interruzioni in grande scala degli approvvigionamenti nel Golfo Persico, particolarmente nell'Arabia Saudita, non avrebbero un effetto drammatico sul mercato. Resta semplicemente il fatto che il mercato e quindi i consumatori, rifiutano di reagire all'impatto di pressioni psicologiche e indirette e sono molto più disposti ad "attendere" e lasciare che si assorba lo shock iniziale di una crisi politica, come abbiamo visto recentemente negli alti e bassi della guerra Iran-Iraq. Il mondo dei consumatori è oggi cauto ma non spaventato, e per l'OPEC la parola d'ordine per la metà degli anni 1980 sarà di adattarsi alle preferenze di un cliente fermo.

Questi sviluppi fanno sorgere la questione del conflitto e della collaborazione tra produttori e consumatori. E' questa una preoccupazione che è stata certamente discussa sufficientemente durante l'ultimo decennio, ma purtroppo con scarso senso di realtà e di
realismo al di là dei fiumi di retorica ufficiale. Quali sono le
vie di collaborazione che si schiudono per i produttori e i consumatori? Quale è il futuro dei joint ventures? E quali saranno le
"attività" della compagnia petrolifera?

Siamo convinti che i rapporti futuri tra consumatore e produttore dovranno essere basati sulla nozione di permanenza dei reciproci interessi e benefici. E questa permanenza non può essere legata al fattore dell'accesso al greggio o ai prodotti! Il realismo
in questo senso richiede che i produttori riconoscano la lezione
dell'inizio degli anni '80, e cioè che il compratore ha più possi-

bilità e più capacità di dominare e determinare la natura e le oscillazioni del mercato che il produttore. In questo senso la disciplina del "compratore", in termini di imporre linee coordinate di politicha e di azioni, è una realtà molto più che la disciplina del produttore in termini di adesione a formule dei prezzi o di contingentamenti della produzione. I produttori hanno anche riconosciuto che il sistema dei prezzi a più livelli all'interno dell'OPEC è ormai così profondamente radicato che non vale la pena di litigare su di esso. Questo fatto, cui si combina l'attrattiva di giocare la carta del mercato del pronto da parte di quei paesi membri dell'OPEC che hanno necessità di produrre e vendere il più possibile, e di quelli che hanno rancori politici verso altri membri della organizzazione, hanno fatto della disciplina all'interno dell'OPEC una pura illusione.

Per il produttore che abbia fantasia la risposta deve essere nel seguire il modello scelto dal Kuwait nel cauto perseguimento di una politica di joint venture intelligente e lungimi rante. L'assorbimento della Santa Fe International Corporation, una società di perforazione petrolifera, di ingegneria energetica e di costruzioni, da parte del Kuwait Petroleum Corporation di proprietà dello Stato, mette in evidenza il fatto che l'associazione tra capitali disponibili del Kuwait e tecnologia avanzata di ricerca e produzione della Santa Fe Corporation, insieme alle eccellenti proprietà di produzione o proprietà potenziali di idrocarburi all'interno degli Stati Uniti, rappresenta il mi-

3> 2/3 3 3

gliore punto di partenza per espandersi in altri settori del mondo.

Siamo effettivamente in favore di un approccio ad una "futurologia" delle compagnie petrolifere, che potrebbe essere considerata di conservazione. Lo scopo principale di una compagnia petrolifera è di acquistare beni promettenti e poi ricercare, produrre e
commercializzare gli idrocarburi. La joint venture del prossimo
futuro dovrà ancora combinare capitali e tecnologie. Dati i condizionamenti di una economia mondiale depressa e di una domanda stagnante di petrolio sul mercato mondiale, le scelte dei consumatori si sono allargate semplicemente per il fatto che le migliori
occasioni d'investimento coincidono ora con il "rifugio" politico quasi ideale, più particolarmente quello degli Stati Uniti.

In questo contesto, la compagnia petrolifera di stato del paese produttore resterà un semplice attore marginale se non esce
da un isolamento di "purezza" autoimposto e non s'impegna in relazioni economiche con il settore privato dei paesi consumatori. Da
questo punto di vista, e forse paradossalmente, solo le compagnie
petrolifere dello Stato dei paesi consumatori industrializzati hanno un futuro realistico. Hanno le dimensioni necessarie, le economie di scala giuste, sono di solito bene diversificate, sono
realmente internazionali e hanno esperienza nel trattare con il
settore privato. Per le compagnie petrolifere dello Stato dei paesi produttori il futuro immediato non risiede dunque tanto nella
diversificazione a valle in patria o all'estero, quanto nella necessità di diventare rapidamente una entità tecnologicamente e

managerialmente competente, e diventare sopratutto una compagnia petrolifera <u>reale</u> e non quindi semplicemente una finzione di stru<u>t</u> ture amministrative dello Stato.

Cos'è allora il mercato, e cosa preannuncia il futuro? Non si tratta d'altro che delle azioni, delle politiche e delle preferenze combinate degli attori interessati, in questo caso i produttori e i consumatori. Le ragioni di scambio non vengono poste da un mercato astratto ma dalla convergenza di tendenze tra questi attori. L'inizio degli anni '80 ha visto la ricomparsa delle capacità del consumatore di bloccare la crescita esponenziale del potere nelle mani dei paesi produttori. In questo senso la "eccedenza' ha rispecchiato semplicemente questo riallineamento strutturale e le relazioni tra consumatore e produttore. Dobbiamo tuttavia riconoscere che queste tendenze rimangono estremamente precarie: la lezione fondamentale da trarre sottolinea il fatto che la pianificazione energetica a lungo termine è una necessità cruciale. Eppure è proprio questa necessità che rimane purtroppo nell'ambito di sforzi spesso fatti a casaccio nei paesi consumatori, e rimane praticamente una impossibilità tra i produttori. La metà degli anni '80 ci mostrerà se la "casa costruità dall'OPEC" è abitabile sia per i produttori che per i consumatori.

Il Dr. Arpad von Lazar è professore di Energia e Sviluppo Internazionale alla Fletcher School of Law and Diplomacy. Tufts University (Stati Uniti d'America), consigliere e consulente di organizzazioni e società internazionali sulla pianificazione della politica energetica.

TRASFORMAZIONI STRUTTURALI

MELL'INDUSTRIA PETROLIFERA MONDIALE

1962 - 1982

di

John M. Lichtblau

Presidente del Petroleum Industry Research Foundation Inc., New York

9 settembre 1982

Cembra essere un assioma delle trasformazioni storiche il fatto che, indipendentemente da quanto sembrino irrazionali e improbabili prima di verificarsi, esse diventano sempre logiche ed inevitabili ad uno sguardo retrospettivo. Ciò è certamente vero per le colossali trasformazioni strutturali e quantitative avvenute nel mercato petrolifero mondiale nei vent'anni che sono trascorsi dalla merte di Enrico Mattei.

Come succede per molti sviluppi storici, pochi visionari mostrano la tendenza a "sentirli" prima che si verifichino effettivamente.

Mattei certamente era uno di questi uomini: il fatto che abbia!

riconosciuto l'affermarsi dell'importanza dei governi dei paesi espertatori di petrolio rispecchia chiaramente questa visione. Ma

l'ampienza, le dimensioni e la forma di queste trasformazioni era no al di là della portata di chiunque all'inizio degli anni 60. In realtà nei primi dieci anni dopo la morte di Mattei la struttura esterna visibile del mercato petrolifero mondiale cambiò di poco. Nel 1972 le principali società petrolifere internazionali le famose "sette sorelle" di Mattei - apparentemente dominavano an cora il mercato quanto dieci anni prima. Il ruolo dei paesi esportatori era ancora principalmente di percettori di ricavi e la domanda mondiale di petrolio continuava ad aumentare molto più rapidamente della domanda totale di energia, sostituendo altre fonti di energia. Nel 1972 Mattei non avrebbe avuto difficoltà a riconoscere e capire l'industria petrolifera che aveva lasciato nel 1962.

Nei successivi dicci anni le trasformazioni economiche colossali, che oggi spesso si usa chiamare "la rivoluzione dell'OPEC" hanno trasformato l'industria petrolifera mondiale in una cosa completamente diversa da quella nota a Mattei e ai suoi contemporanei. E' vero che le grandi società internazionali esistono ancora nel 1980, ma il loro accesso esclusivo alla maggior parte delle riser ve petrolifere al di fuori degli Stati Uniti, che fu alla base del loro potere mondiale, risulta drasticamente e forse irreversibilmente ridotto, mentre le società petrolifere nazionali dei paesi produttori sono diventate molto più potenti di quanto non siano mai state le società private.

Tarallelamente alle trasformazioni strutturali si è verificata una discontracit. delle tendenze dei prezzi e del mercato nel periodo successive al 1972. I prezzi mondiali del petrolio erano ri mosti quasi inveriati in dollari nominali negli anni 60, dal 1972 al 1932 sono aurentati di un'incredibile 1.200-1.300%. Contemporamente il rapporto degli anni 50 e 60 tra domanda di petrolio e domanda di energia totale si è rovesciato completamente dopo il 1972: la domanda di petrolio è cresciuta a un tasso pari a metri della media aumale di quello dell'energia totale negli ultimi dieri anni. In canque di questi anni la domanda è addirittura diminuita, cien car non era mai successa nei venticinque anni precedenti.

Anche we treath cambioni storiche drastiche danno spesso un'idea di spontaneità, in realtà/sono il prodotto di un processo di pestambie non dempre visibile. Il processo di gestazione della rivoluzione dell'OPEC, che è iniziata nel 1973, si è svolto e dalla fine degli anni 50 all'inizio degli anni 70. Prima di alloga, la sviluppo postbellico dell'economia mondiale si era banato sostambilmente sulla ricostruzione dei danni di guerra in Europa e in Estremo Oriente e nella soddisfazione della domanda accumulatasi negli anni della guerra. Da circa il 1957 al 1973, comunque, l'economia mondiale continuò a crescere a un tasso medio annuo strabiliante di circa il 5% (escluso il blocco sovietico e la Cina)* creando forse il più grande "boom" economico del-

^{*} Nel corso di passa comunicazione, se non viene detto esplicita mente, rutti i riferimenti all'economia mondiale, al settore ener metico e al mercato del petrolio, escludono il blocco sovietico e la Cina.

Hera moderna.

La domanda di energia ha rappresentato un fattore chiave di questo sviluppo: nel periodo in discussione è aumentata a un tasso
quasi pari a quello dell'economia. Ma all'interno del settore
energetico l'interesse era centrato sul petrolio, non solo per
l'aumentata domanda d'energia, ma anche con l'esclusione del carbone
dai mercati esistenti. Così l'età del carbone, che era iniziata
circa cent'anni prima, sembrava avviarsi alla conclusione: la quo
ta del carbone nel consumo energetico mondiale crollò da circa il
50% dell'inizio degli anni 50 a un minimo del 19% nel 1972. (Come
sappiamo ora, l'ipotesi della fine dell'era del carbone era prema
tura: dal 1979 la quota del carbone ha ripreso a salire, ora è in
torno al 23%).

manda mondiale di petrolio è aumentata a un tasso quasi costante del 7,3% all'anno dal 1957 al 1973, cioè da 15,4 b/g a 47,9 b/g.

Poiché allora solo le principali società petrolifere internazionali avevana l'esperienza, le capacità, le attrezzature e i capitali necessari a produrre queste enormi quantità di petrolio e a trovare riserve, il loro dominio del mercato petrolifero a quei tempi fu una funzione inevitabile della sete mondiale di petrolio, che allora appariva inestinguibile. Esse fornivano di consumatori ciò che sembrava desiderassero di più: sempre più petrolio a prezzi reali in diminuzione. Naturalmente per queste società si trattava anche di un affare redditizio riuscì a

rendere il mondo sempre più "petrolio-dipendente".

La facile a regolare crescita delipproduzione mondiale di petrolio in questo periodo, libera da seri aumenti di costi, ha mascherato il fatto inesorabile che il tasso composto di crescita di una materia finita non può continuare indefinitamente. Il imiti allo eviluppo del petrolio all'inizio degli anni 70 erano di tipo geologico, economico e politico e si basavano sul fatto che il petrolio è una risorsa finita, che la produzione di petrolio ha una struttura intrinseca di costi che tendono ad aumentare e che la crescitte dipendenza dei paesi consumatori dal petrolio importato non poteva che rafforzare il potere politico dei paesi esportatori.

Fino al 1973 il più evidente di questi limiti era quello politico.

Alla bese questi sviluppi era la nuova filosofia e realtà della fi

ne dell'imperialismo e del colonialismo, l'accettazione della

erescente importanza del terzo mondo, dal punto di vista sia eco
nomico che politico, e l'emergere delle NAzioni Unite quale suo

difensore.

LA costituzione dell'OPEC nel 1960 rispecchiò tutte queste forze. Fu un passo storico nella direzione dell'affermazione del potere dei paesi produttori, anche se l'organizzazione fu ignorata dalle società petrolifere fino al 1966, anno in cui si verificò per la prima volta un negoziato collettivo sul problema dell'accreditamento dei diritti di sfruttamento rispetto all'imposta sul reddito.

Inoltre, nel 1966 una risoluzione dell'Assomblea Generale delle RAZIONI Unite rafferzò notevolmente il principio della sovranità dei predi produttori sulle lero risorse naturali. La risoluzione, a una volta remò la base filosofica della famosa <u>Dichiarazione opec sulla politica petrolifera dei paesi membri del 1968 che si dimostrò la base per il successivo trasferimento del controllo dalle società detentrici di concessioni ai governi dei singoli pancio.</u>

Con l'aumentare della dipendenza mondiale dal petrolio OPEC, le richieste dell'organizzazione di avere un ruolo più importante nel in definizione dei prezzi petroliferi furono sempre più ascoltate, raggiungendo il culmine nell'Accordo di Teheran del 1971. In re-, recipettiva, si può dire che la reale importanza di quell'accordo non fu l'aumento relativamente modesto dei ricavi da esso garanti to ai paem produttori, ma l'ammissione y da parte delle società petrolifere di aver perso il potere di stabilire i prezzi unilateralmente.

inepoziati per l'Accordo di Teheran e una serie di nazionalizzamioni complete parziali in Iraq, Libia e Algeria e la legislamione volta a una fatura nazionalizzazione in Venezuela,
che avvennere tra il 1971 e il 1972, fecero capire alle società
che con questo nuovo ordine di cose una società privata e un governo povrano non contrattavano su un piano di parità, anche se
la pocietà era un cologo multinazionale e il governo la guida di
un puese molto piccolo. Qualsiasi residua preoccupazione dei paesi



produttori estativa al fatto che le società straniere potessero avere un'indategno attivo dei loro pueni d'origine in caso di con la fitto fu rapidamente dissipata dalla esplicita politica di astenzione na querto argomento portata avanti dai governi locali (principalmente darli Stati Uniti).

control attegrishento, naturalmente, fu per buona parte determinati po-fittenmente dalla crescente dipendenza dei paesi importatiri dal petrolis i atraniero e dalla conseguente paura di mettersi controli propri tornitori. Negli Stati Uniti, per esempio, in un la procazzona interna cominciò a diminuire nel 1971, la dipendenza dalle jupe i terioni di petrolio crebbe dal 22% delle fornitore tetala, sel 1960 al 36% del 1973.

El mondo entenno all'industria petrolifera si preoccupava ovviamente molto meno delle implicazioni politiche del trasferimento
del potere di l'instane i prezzi dalle società ai governi che di
quelle economiche reioè del fatto che i paesi OPEC triplicarono il
prenzo del petrolio trà il 1º gennaio 1973 e il 1º gennaio 1974.

E in seguitom muntenendo o all'incirca allo stesso livello in ter mini realisper chique anni, lo triplicarono di nuovo tra la fine del 1978 è l'inizio del 1981. L'impatto di questa politica dei prenzi sull'economia mondiale è troppo noto per essere discusso ancora in quenta sede.

di interessa, però, chiarire se gli aumenti di prezzo dell'OPEC rispecchiano milo il potere politico dell'organizzazione o se rispecchiano anche i citati limiti geologici e economici delle rispecchiano anche i citati limiti geologici e economici delle rispecchiano altre parole, como sarebbe successo al prezzo del petrolio, negli cimi Al se la struttura di potere dell'industria non forme combiato nel 1973?

percode defla decencia mondiale di petrolio fino al percode defla decencia mondiale di petrolio fino al percode defla decencia mondiale di petrolio fino a quella per fu di 7,53. Tale tasso permase quasi invariato fino a quella percode del mando di un george aumento del prezzo reale, la domanda avrebbe certamente continuato ad aumentare, anche se, forse, a un faccio più lento a causa della saturazione del mercato. Ma il petrolio a basso preczo avrebbe continuato ad aumentare la sua quota nel settore energetivo e l'energia a basso costo avrebbe continuato a crescere alla stessa velocità dell'economia.

L'effetto di ciò nulla offerta mondiale di petrolio in pochi anni può esere immaginato calcolando la domanda a un tasso annuo ipotetico di crementa del 5%. Entro il 1978 il mondo avrebbe avuto bizpeno di 61 milioni di b/g invece degli attuali 51. Se tutti i membri dell'CPEC avessero voluto mantenere la produzione nel 1978

alla capacità mansima sostenibile (ipotetica) di 34,5-35,0 milioni di b/g, invece della foro effettiva produzione di 30,3 milioni di b/g, avrebbero potuto fornire poco meno di metà dei 10 milioni di b/g che sarebbero stati necessari. Entro il 1980 una crescita del 5% axrebbe comportato un consumo di 67 milioni di b/g, cioè di 18 milioni in più del consumo effettivo. Inoltre, al prezzo capposto per un tasso di crescita della domanda del 5%, le forniture non OPEC evrebbero dovuto crescre molto meno dei 3,5 milioni di b/g $ds + \Delta T_{c}$ ottenuti nel periodo tra il 1973 e il 1980. Ciò evrebbe fatto crescere ancora di più l'ipotetico divario tra la domanda e l'offerta.

Jaindi, è ovvio che un netto aumento del prezzo reale del petrolio era necessario al più tardi entro la metà degli anni 70 per
evitare la scarsità di una risorsa fondamentale entro la fine
del decennio. La capacità delle società petrolifere
internazionali di causare un aumento di questo tipo era limitata
dalla necessità di mantenere la concorrenza tra loro. Se avessero

tentato di agire collettivamente, o anche sofo dato l'impressione di farlo, si sarebbero davvero messe nei guai da un punto di vista politico e legale, sia nei loro paesi d'origine che negli altri paesi consumatori. In retrospettiva, è evidente che la stra tegia produttiva delle società private precedente al 1974 era sostanzialmente orientata verso i consumatori poiché si basava più sulla massimirmazione delle vendite che su quella dei prezzi.

Quindi perché l'aumento dei prezzi avvennisse in quel modo, era necessario che l'inidiativa provenisse da un organo dei paesi pro duttori dotato di un potere di attuazione al di là del controllo nolitico e legale dei paesi consumatori, di un notevole interesse in un netto aumento di prezzo e della motivazione di produrre meno petrolio nel breve periodo per averne di più nel lungo. L'OPEC era questo tipo di organismo e riuscì in modo spettacolare ad attuare l'aumento del prezzo mondiale del petrolio nel 1972-73. così, apparentemente, la trasformazione della struttura di potere dell'industria petrolifera causò l'aumento dei prezzi del 1973. Turravia la necessità economica di aumentare il prezzo del petrolio fa uno dei fattori fondamentali che Cousarono la trasformazio . ne della struttura di potere. Però, apparentemente, l'OPEC non ventrò il bernaglio in quel momento, cioè l'aumento dei prezzi fu troppo rapido e troppo efficace, riducendo la domanda di petrolio tra II 1974 e il 1975,

Anche nel casa della seconda esplosione dei prezzi, un ruolo fondamentale fu svolto da trasformazioni strutturali esterne all'OPEC e al suo controllo. Ma di nuovo l'OPEC aumentò i prezzi più presto, poù in fretta e troppo rispetto a quello che avrebbero potuto fare le forze del mercato.

Le ragioni dell'aumento dei prezzi del 1979-81 furono, maturalmente, la rivoluzione iraniana e la guerra Iran-Iraq. La prima causò una riduzione forse permanente della produzione iraniana di circa 2,5 b/g rispetto al livello produttivo dei tempi

dellorScià, da dehe una riduzione di questa grandezza era uno degli obiettivi politici del nuovo regime. Dal momento che l'OPEC
aveva poche capacità produttive residue prima della rivoluzione
iraniana (aveva un livello produttivo di circa 30 milioni di b/g)
la riduzione della produzione iraniana avrebbe causato un notevote aumento del prezzo sul mercato anche se l'OPEC non avesse preso provvedimenti.

La guerra fran-Iraq, che ormai dura da panni e non mostra segni di volgere al termine, la casalun'ulteriore riduzione della produzione franciano e inolorezinterrota la maggior parte delle esportazioni irachene che all'inizio del 1980 erano di circa 3 milioni di b/g. Ciò avrebbe indotto un ulteriore notevole aumento dei prezzi nel-trattunno 1980 se l'OPEC non avesse già aumentato il prezzo rispetto ni livelli di mercato nei 18 mesi precedenti.

quindi, l'aumento dei prezzi del periodo 1979-81 rappresentò ancora una volta l'accelerazione da parte dell'OPEC del verificarsi di un formeno inevitabile. Si potrebbe speculare che in assenza di queste azioni il prezzo attuale del petrolio potrebbe essere di circa \$ 8-9/b rispetto agli attuali \$ 32-33. Questa ipotesi è molto imprecisa, ma probabilmente abbastanza accurata per chiarire la nostra tesi, in base alla quale l'OPEC è stato un fattore fon damentale nella serie storicamente unica di aumenti dei prezzi del petrolio degli ultimi 10 anni, evidentemente non fu l'unico né il principale. Tuttavia, il fatto che l'OPEC si sia assunta drammaticamente il ruolo di annunciare, imporre e far valere questi au-



menti creò l'illusione, nell'OPEC e all'esterno, che invece lo gosse.

Ora permettatemi di descrivere brevemente alcune delle trasforma-

mioni strutturali dell'industria petrolifera non collegate direttamente con l'OPEC, che si sono verificate negli ultimi vent'anni. Uno sviluppo significativo dal punto di vista politico e stratepico è stato l'ascesa e il declino del Medio Oriente quale fornitore di petrolio. Rei primi dieci anni, la quota di questa regione della produzione petrolifera mondiale crebbe dal 29% del 1962: ul 44% del 1977, cioè da 8 a 18 milioni di b/g. Nel 1981 questa quota era sécua el 30% e il volume era di due milioni di b/g/rispetto a queil e del 1972. Nella prima metà dell'anno in corso que eta quota sijè radorta al 31% e il volume a 42,6 milioni di b/g. Di prevede che scenderà ancora nel secondo semestre. questo sviluppo non era stato previsto negli anni 60 o all'inizio eegli anni 70. Anzi, poiché i due terzi delle riserve mondiali co nascrute di petrolio si trovavano in Medio Oriente in quel periodo (eggi si tratta del 61%), si prevedeva che la quota della produzione mondiale di questa zona avrebbe continuato a crescere a un livello quasi corrispondente a quello delle riserve. Ciò rimase valido fino al 1976, anno in cui la quota mediocrientale della produzione mondiale raggiunse il 47%. Da allora assistiamo a un

declino costante sia del volume che della quota coperta.

La ragione principale di questa diminuzione è stato l'aumento del l'offerta di petrolio da aree esterne al Medio Oriente, nella mag gior parte dei casi paesi non appartenenti all'OPEC come il Messico, la Gran Bretagna, la Norvegia e l'Egitto, unito all'inversio ne di tendenza della produzione statunitense a partire dal 1977.

Rell'attuale ordine di cose politico ed economico, in gran parte determinato dalla politica dei prezzi e della produzione dell'OPEC, quente nuove offerte vengono preferite alle offerte OPEC che per in saggior parte si trovano in Medio Oriente.

Un'altra ragione più temporanea della diminuzione è, naturalmente la guerra ifamo-irachena. Probabilmente alla sua conclusione il volume e la quota produttiva mediorientale ritorneranno ad aumentare, ma difficilmente recupereranno i livelli del 1972-80 in un ruturo immediato. Quindi la preoccupante prospettiva della crescente dipendenua del mondo occidentale dal petrolio mediorientale, che ra una delle componenti fondamentali delle considerazioni stra tegrene globali negli anni 70, si è dimostrata meno inevitabile di quanto sembrasce allora. Naturalmente la dipendenza dell'occitante dal petrolio mediorientale non è priva di rischi, nemmeno all'attuale livello ridotto, soprattutto a causa

di una così enorme concentrazione della produzione e delle espertazioni in un solo paese, l'Arabia Saudita.

Un'altra trasformazione strutturale importante, direttamente legata ai fatti e agli sviluppi descritti nella presente comunicatione, è avvenuta fra le società petrolifere private internazionali.

Queste società hanno sostanzialmente mantemdo e ampliato il loro puolo dominante nel mercato petrolifero mondiale nel corso degli anni 60, ma lo hanno visto diminuire a partire dal 1973: Tuttavia, questo declino è stato sostanzialmente limitato al settore straniero a mente, cibè in questo periodo la loro produzione in molti paeni CPEC fu parzialmente o totalmente nazionalizzata. Dall'inizio del 1970 alla fine del 1980 la proprietà di petrolio OPEC dei governi dei puesi produttori è salita dal 2% all'80-90%. Naturalmente a discapito soprattutto delle grandi società internazionali.

Parte delle perdite nei paesi OPEC è stata compensata dalle muove arec produttive del Mare del Nord, dell'Alaska e di altre zo ne, ma secondo un calcolo dell'Agenzia Internazionale dell'Energia, nel 1931 le società private detenevano meno di 10 milioni di b/g di greggio prodotto rispetto ai 25 milioni e oltre del 1973. La rituazione è diversa nel settore della raffinazione e della commercializzazione: tra il 1973 e il 1980 la sette principali so cietà petrolifere nel settore della raffinazione mondiale è passata dal 51 al 38% e quella delle vendite mondiali dal 51 al 41% secondo uno studio recente di un'agenzia governativa statunitense*. Quindi, le società multinazionali sono ancora il fattore principale del settore a valle dell'industria petrolifera mondiale, come lo crano 20 anni fa. Buona parte del loro declino in questo

^{*} Le trasformazioni della struttura del mercato petrolifero intermazionale, U.S. General Accounting Office, 11 agosto 1982.

settore si è verificato negli Stati Uniti, dove la quota delle so cietà indipendenti più piccole è corrispondentemente aumentata.

Anche in Europa esse hanno ceduto il mercato a società petrolifere nazionali locali. La situazione attuale delle principali socie tà petrolifere è ben sintetizzata nel citato studio governativo statunitense:

"Rel 1982 le principali società petrolifere restano le principali movimentatrici, trasformatrici e venditrici di greggio nell'industria, anche se il loro accesso al greggio su una base di parità o preferenziale si è notevolmente ridotto.

Euse conservano il predominio nella capacità esplorativa alla ricerca e per lo sviluppo di risorse petrolifere; ma nella regioni in cui si trova la maggior parte delle riserve

mondiali di petrolio, esse agiscono quali compratrici: "A latta primaveca 1981 il mercato petrolifero mondiale ha assunto sempre più le caratteristiche di un mercato di compratori. Ciò ma, evviamente, rafforzato la posizione dei compratori-raffinatori rispetto a quella dei produttori-venditori. Un'indicazione di questa trasformazione è data dal fatto che il "vantaggio Aramco" relativo alla garanzia di accesso alle immense riserve di petrolio saudita si è trasformato in un "vantaggio saudita" di accesso all'enorme rete distributiva dei soci Aramco. I paesi OPEC che non godono di simili accessi preferenziali per la vendita del loro petrolio in seguito alla rottura dei rapporti preferenziali con le società petrolifere straniere si trovano ora in una posi-

zione di relativo svantaggio. L'attuale tentativo della Libia di dissuadere la Mobil Oil dal lasciare il paese e la pubblica deplo razione della decisore dala Exxon di ritirarsi nel 1981 sono segni espliciti del fatto che i produttori si rendono conto dell'acambinmento delle condizioni del mercato.

Eppure, nonostante l'attuale situazione di un mercato di compratori, la produzione del greggio rimane un affare molto redditinio, mentre la raffinazione è relativamente meno convenien te. Questo rapporto mostra qualcosa di nuovo: esso è stato:tale " al di fuori degli Stati Uniti negli anni 60 e per parte degli anni 70, ma in quel periodo le principali società gestivano le raf finerie non statunitensi sostanzialmente come canali controllati della loro redditizia produzione di greggio. Ora che quasi tutte le società soffrono di un deficit globale di greggio attività integrate, è improbabile che continuino indefinitamente a comprare greggio a prezzi praticati a terzi e a raffinarlo senza alcum profitto. Quindi bisognerà che le attività di raffinazio ne diventino un alfare redditizio su base autonoma. La chiusura delle ruffinerire in eccesso e la conversione delle strutture esi stenti per aumentare la produzione di prodotti leggeri che ottengono prezzi migliori di quelli pesanti, sono mosse in questa diregione. Come pure la crescente tendenza delle società petrolifere ad equilibrare la loro necessità di prodotti con acquisti sul mercato apot invece di lavorare volumi sempre maggiori nelle loro raffinierie.

Come abbiamo visto, le trasformazioni della struttura dell'industra petrolifera mondiale nel corso degli ultimi anni sono state veramente enormi e su scala globale. Tuttavia, proprio la loro grandiosità ha comportato la creazione di forze contrapposte altrettanto grandiose, in reazione, in particolare, agli aumenti dei prezzi. Negli ultimi due anni, queste forze sono diventate nembre più vizibili: una di esse è per esempio l'aumento di produmione di percolio al di fuori dell'OPEC. Un'altra è i/grande e pamitivo eformo venificatosi in tutto il mondo nella direzione tella commensacione dell'energia in generale e del petrolio in partice (are;) speak sufformediante l'impiego di altri combustibili. inche la stignacione economica mondiale degli ultimi due anni, he ha notevermente contribuito alla riduzione della domanda di potrolio, può rientraro parzialmente in questa categoria, poiché In chimi petrolifera del 1979-81 è statouno dei fattori che la ha priginata.

ordinari; hauno fatto diminuire il prezzo medio ufficiale nominale del greggio oPEC (dal tetto di \$ 35,50/b nel primo trimestre
del 1981 a circa \$ 33 nell'autunno 82); hanno notevolmente ridotto le esportazioni di greggio OPEC a partire dal 1979 e probabilmente il livello di quest'anno sarà inferiore del 40% del 79; e
hauno costretto diversi membri dell'OPEC a migliorare gli accordi
di partecipazione con le società produttrici straniere per convin
certe a non abbandonare il paese.

Il nattore comune di tutti questi sviluppi è il fatto che vanno controcorrente rispetto alle tenenze generali degli anni 70, che erano ritenute permanenti e irreversibili. Nessuno può dire fin dove arriveranno queste forze nel reagire o nel contrastare questa tendenza, ma evidententemente appartengono a un processo storico dinamico che potrebbe rendere il mercato mondiale del petrolio degli anni 80 molto diverso da quello del decennio precedente.