

iai istituto affari internazionali
88, viale mazzini • 00195 roma
tel. 315892-354456 • cable: Intaffari-roma

GRUPPO DI DISCUSSIONE SULLA SICUREZZA
E LA COOPERAZIONE EUROPEA

Gli aspetti economici: di Sergio A. ROSSI

Roma, 15 marzo 1973

Il presente documento di lavoro vuole essere soltanto uno schema semplificato degli argomenti principali **che** verranno sollevati ai fini di un dibattito più approfondito. Ciò riguarda in particolare la presentazione dei tre scenari sulle relazioni economiche Est-Ovest e l'enunciazione dei problemi economici in corso di negoziato ai colloqui preparatori della CSCE ad Helsinki. In base agli interventi ed allo sviluppo della discussione verrà redatto, in un secondo tempo, un vero e proprio paper in forma più completa.

Si devono innanzitutto tener presenti alcuni fattori:

- a) L'aspetto economico della sicurezza: lo sviluppo dei rapporti Est-Ovest negli anni settanta: dal confronto alla cooperazione economica.
- b) Le tendenze odierne nell'andamento dei rapporti economici Est-Ovest. Costante sviluppo quantitativo dell'interscambio Est-Ovest, ma in percentuale irrisoria (minore del 5% rispetto all'interscambio mondiale).
- c) I due sviluppi qualitativi negli anni settanta ed il processo di globalizzazione dei rapporti economici Est-Ovest.
 - Lo sviluppo delle forme di rapporto economico: dal commercio alla cooperazione industriale.
 - Lo sviluppo geopolitico della cooperazione economica Est-Ovest: dalla dimensione regionale europea ai rapporti intercontinentali (USA e Giappone).
- d) Il ruolo dell'Europa nell'apertura economica all'Est. L'Ostpolitik commerciale come riflesso della distensione politica nel continente. Il caso tedesco e francese di fronte al caso italiano e inglese. L'effetto di stimolo sulle politiche americana e giapponese.
- e) L'evoluzione della politica commerciale verso l'Est della Amministrazione Nixon. Il bipolarismo negativo USA-URSS di fronte al crescente multipolarismo positivo Europa-URSS in campo economico. Il 1972-73 come anni del sorpasso americano; verso un nuovo bipolarismo positivo USA-URSS.
- f) L'apertura di negoziati bilaterali e multilaterali Est-Ovest in campo economico. La CSCE. Fattori e processi incidenti:

- L'allargamento della CEE.
- La crisi economica in Unione Sovietica (agricoltura).
- La crisi monetaria occidentale.
- Gli accordi sul Vietnam ed il miglioramento o convergenza politica USA-URSS.

I problemi economici in discussione alla CSCE

Cooperazione Commerciale

- Le richieste occidentali per un accesso più agevole ai mercati dell'Est (Rappres. commerciali, informazioni sugli obiettivi import-export del piano, ricerche di mercato, etc.).
- Il problema della diversificazione della struttura dell'interscambio Est-Ovest (export all'Est 70% manufatti; export all'Ovest 75% materie prime).
- L'adeguamento agli standard internazionali dei mercati Comecon (sistema di formazione prezzi, selezione e qualità export, etc.). Accettazione dell'arbitrato internazionale.
- Le richieste Comecon di abolizione delle cosiddette "misure discriminatorie" (liste COCOM, quote all'import, tariffa commerciale comune CEE (PAC), accesso alla clausola GATT della nazione più favorita).

Cooperazione Industriale

- Il divario tecnologico Est-Ovest nei settori di punta, nelle applicazioni industriali su larga scala (beni di consumo) e nel rapido impiego civile della R e D anche militare. Il problema del transfer tecnologico "indiretto" (tecniche di management, etc) oltre a quello diretto (macchinari, etc.).
- Lo sviluppo qualitativo di forme elevate di cooperazione industriale. I progetti di sfruttamento congiunto delle risorse energetiche all'Est (petrolio e gas siberiano). I limiti "politici" dell'interdipendenza economica e della diversificazione occidentale di energia (medio-oriente, URSS).
- I problemi tecnici e legali delle "joint ventures". L'adeguamento legislativo nei paesi Comecon in merito ai diritti di proprietà industriale, l'entità degli investimenti stranieri ed il rispetto del copyright (Convenzione Berna).

Cooperazione Finanziaria

- Il rapporto tra sviluppo della Cooperazione Industriale e lo sviluppo della Cooperazione Finanziaria. Insufficienza dell'attuale sistema creditizio Est-Ovest.
- L'intervento dei paesi Comecon sui mercati finanziari internazionali e la possibile evoluzione dell'atteggiamento sovietico verso le Organizzazioni Internazionali Economiche e Finanziarie (IMF - GATT). La riforma del sistema monetario internazionale.
- Gli ostacoli principali: bilancia dei pagamenti ed inconvertibilità delle monete Comecon. L'evoluzione degli organismi finanziari nel Comecon e le possibili soluzioni (Fondo Multilaterale Est-Ovest).

TRE SCENARI O POSSIBILI ALTERNATIVE DI SVILUPPO

PREMESSE :

- 1) Esistenza di differenti livelli di cooperazione industriale Est-Ovest, da livelli inferiori (cooperazione impropria) a livelli intermedi misti (parte commerciale + parte industriale) a livelli superiori (forme pure di cooperazione, pressochè inesistenti).
- 2) Forme elevate di cooperazione industriale implicanti ricerca congiunta, partecipazione tecnologica, finanziaria e industriale su basi di parità, a lungo termine, e con rapporti stabili di interdipendenza ancora estremamente ridotte, ed in via di sviluppo solo sotto condizioni speciali.
- 3) Fattore rilevante di discriminazione nell'accesso a cooperazione Est-Ovest costituito da dimensione e caratteristiche strutturali delle imprese occidentali. Differenza in potenziale economico-finanziario ed organizzativo tra imprese americane giapponesi ed europee.
- 4) Differenza di atteggiamento tra l'URSS e gli altri paesi COMECON verso la cooperazione economica Est-Ovest derivante da:
 - a) Differente rilevanza percentuale del commercio estero e relazioni economiche con l'occidente e

- b) differente scala e grado di centralizzazione delle rispettive economie di piano.

Consequente maggiore flessibilità e sensibilità alla cooperazione dei paesi europei orientali.

SCENARIO "A"

I. Tendenze in occidente

- 1) Continuazione di divergenze ed incertezze nell'atteggiamento di governi ed industrie verso i principali problemi di cooperazione, in particolare politica creditizia, legislazione sugli investimenti, disponibilità di informazioni e di marketing facilities.
- 2) Riluttanza prevalente al coordinamento di pressioni congiunte occidentali per un maggiore adattamento delle pratiche di affari sovietici ed est-europei a normali accettabili standard internazionali.
- 3) Prevalenza del concetto occidentale di utilità e funzione marginale degli sbocchi di mercato est-europei.
- 4) Affari Est-Ovest gestiti principalmente da grandi corporations occidentali in grado di sostenere costi elevati ed esercitare sufficiente pressione sulla controparte per ottenere contratti soddisfacenti su base pragmatica anche in assenza di precisa legislazione e garanzie.
- 5) Continua accettazione del rischio di controllo arbitrario da parte dei partners orientali. In ogni caso, alleggerimento cauto e parziale delle restrizioni commerciali contro i paesi socialisti.

II. Tendenze nel Comecon

- 1) Continuo rifiuto dell'URSS in particolare all'adattamento significativo alle richieste occidentali di facilitazioni e correttezza nelle procedure di cooperazione e d'affari.
- 2) Insistenza nell'imporre i propri termini contrattuali senza adeguate garanzie internazionali eccettuati buoni precedenti di affidabilità e puntualità finanziaria.
- 3) Prevalente timore di influenze al livello socio-politico dell'accettazione anche di mutamenti marginali del sistema economico. Obiettivo invariato sovietico di continuare

un graduale e lento sviluppo di cooperazione Est-Ovest con minime modificazioni e miglioramenti.

- 4) Continuazione negli altri paesi Comecon di atteggiamento in generale più flessibile verso la cooperazione Est-Ovest con adattamenti commerciali e riforme economiche molto cauti (Ungheria).
- 5) Tuttavia continuo rifiuto di adottare dettagliata legislazione operativa sugli investimenti esteri e preferenza per accordi sperimentali ad hoc con partners occidentali disponibili (Romania).

III. Effetti sulla cooperazione industriale Est-Ovest

- 1) Sviluppo costante ma relativamente lento di tutte le forme di relazioni economiche Est-Ovest, soprattutto in confronto al potenziale effettivo.
- 2) Forme miste di commercio e cooperazione industriale Est-Ovest prevalenti specialmente in rapporti tra paesi ed imprese minori, particolarmente in Europa centrale. Debole interpenetrazione economica tra paesi CEE e Comecon.
- 3) Più dinamiche ed effettive forme di cooperazione industriale condotte prevalentemente su scala continentale da grandi corporations di Stati Uniti - Unione Sovietica e Giappone (con poche eccezioni europee) nei settori energetici e minerari (progetti siberiani).
- 4) Industrie minori in paesi CEE e Comecon agenti principalmente come sub-contractors delle grandi imprese multinazionali occidentali e delle grandi imprese di stato orientali.
- 5) Effetto a lungo termine dei recenti accordi commerciali USA/URSS risultante in forme di controllo bipolare da parte delle superpotenze sulle relazioni economiche Est-Ovest e sul relativo grado di interdipendenza.
- 6) Conseguente ruolo secondario di imprese europee orientali ed occidentali eccettuato un numero ristretto di imprese statali o multi-nazionali ancora competitive a livello continentale.

SCENARIO "B"

I. Tendenze in occidente

- 1) Le posizioni occidentali sui problemi chiave della coope-

razione Est-Ovest sono parzialmente coordinate soltanto a livello regionale europeo. Ciò principalmente come effetto dell'aumento della competitività inter-occidentale sui mercati dell'Est tra Europa, Stati Uniti e Giappone.

- 2) Continua mancanza di coordinamento globale di posizioni e richieste occidentali nei confronti dell'URSS e dei paesi socialisti europei. Miglioramento dell'atteggiamento generale sul profitto e la non-marginalità dei mercati dell'Est.
- 3) Tentativi da parte di imprese occidentali medie e piccole di esercitare un ruolo maggiore negli affari Est-Ovest, so prattutto rispetto alle grandi Corporations.
- 4) Tuttavia continua accettazione occidentale di un tipico rapporto sbilanciato sotto l'aspetto legale e finanziario, nei contratti d'affari con i partners socialisti.
- 5) Lenta ma costante diminuzione delle restrizioni e barriere tariffarie contro i paesi socialisti del Comecon.

II. Tendenze nel Comecon

- 1) Minime concessioni da parte dell'Unione Sovietica risultanti in adattamenti marginali alle richieste occidentali di pratica più corretta ed equilibrata nei rapporti economici Est-Ovest.
- 2) Molto cauto, ma in ogni caso crescente riconoscimento del potere collettivo di negoziato della Comunità Economica Europea.
- 3) Tuttavia continuo successo nell'evitare i mutamenti maggiori richiesti giocando anche sulle diversità di atteggiamenti e sulla forte concorrenza all'interno dei principali raggruppamenti economici occidentali.
- 4) Sviluppo più avanzato, ma sostanzialmente parallelo nell'atteggiamento degli altri paesi minori del Comecon, con aumento della recettività (maggiore che nel caso "A") ad accordi inter-europei con i paesi CEE.

III. Effetti sulla cooperazione industriale Est-Ovest

- 1) Costante ma relativamente lento sviluppo generale dei rapporti economici Est-Ovest con andamento leggermente mi-

- gliore nella cooperazione industriale su scala regionale intra-europea.
- 2) Potenzialità relativamente maggiori di interpenetrazione economica di piccole e medie industrie dell'Europa dell'Est e dell'Ovest.
 - 3) Nelle forme più dinamiche di cooperazione industriale Est-Ovest ruolo dominante ancora mantenuto dalle grandi Corporations, come nel caso "A", ma con la possibile differenza di un maggior numero di industrie europee in grado di concorrere con americani e giapponesi sui mercati dell'Est.
 - 4) In definitiva, posizione migliorata delle imprese minori in Europa occidentale ma non altrettanto delle imprese in Europa orientale soggette a potenziali forti pressioni sovietiche.
 - 5) Conseguenze a lungo termine molto simili al caso "A", con l'eccezione di un rapporto leggermente più equilibrato tra industrie europee occidentali, americane e giapponesi nella loro presenza o partecipazione al commercio e cooperazione Est-Ovest.

SCENARIO "C"

I. Tendenze in occidente

- 1) Co-ordinamento effettivo e globale delle posizioni di governi e imprese occidentali su richieste e condizioni base nei confronti dei paesi Comecon per un sviluppo rapido e moderno del commercio e della co-operazione industriale Est-Ovest.
- 2) Pressione ferma ed uniforme sulla necessità di adattamento, da parte socialista, a moderne politiche creditizie e monetarie, legislazione sugli investimenti, garanzie su licenze e patenti, facilitazioni di marketing. Ciò in cambio dell'abolizione di tariffe e restrizioni quantitative e qualitative occidentali.
- 3) Corretta comprensione di ruolo, funzione e caratteristiche peculiari dei mercati all'Est. Piena accettazione del fatto che mutamenti economici non implicino necessariamente mutamenti socio-politici rilevanti nelle economie di piano.

- 4) I rapporti economici Est-Ovest assumono forme relativamente equilibrate permettendo ad un nucleo attivo di piccole e medie imprese europee occidentali l'accesso effettivo alla cooperazione industriale Est-Ovest, fianco a fianco con le grandi Corporations.
- 5) Rifiuto generale di concludere accordi Est-Ovest non adeguatamente e legalmente protetti o garantiti.
- 6) Abolizione pressochè completa di restrizioni commerciali tariffarie, etc., contro i paesi Comecon.

II. Tendenze nel Comecon

- 1) Dopo un periodo di temporaneo raffreddamento nelle relazioni economiche Est-Ovest, dovuto alla ferma pressione ed alla posizione d'attesa occidentale, accettazione effettiva dei sovietici di un certo numero di condizioni essenziali per una corretta impostazione ed esecuzione della cooperazione economica Est-Ovest.
- 2) Accettazione, a livello politico, del fatto che i mutamenti economici richiesti non mirano ad erodere i principi Marxisti del controllo centrale della pianificazione e del commercio estero. Riconoscimento che l'interdipendenza economica Est-Ovest richiede genuino adattamento e flessibilità in entrambe le direzioni.
- 3) Riconoscimento (eventualmente de jure) del ruolo politico-economico della CEE in cambio di corrispondente considerazione occidentale per le esigenze dei paesi Comecon.
- 4) Seguendo primi esempi positivi (p. es. di Romania e Ungheria) adozione, da parte dei paesi socialisti, di riforme economiche in favore di una maggiore autonomia delle imprese, ed approvazione di legislazione operativa sugli investimenti esteri.
- 5) Crescente partecipazione ai mercati finanziari occidentali e nelle organizzazioni economiche-internazionali come Fondo Monetario Internazionale, GATT, etc., con tendenza irreversibile al raggiungimento della convertibilità monetaria in tempi non troppo lunghi.

III. Effetti sulla cooperazione industriale Est-Ovest

- 1) Sviluppo costante e relativamente rapido di tutte le for-

me più dinamiche e reciprocamente profittevoli di cooperazione industriale.

- 2) Conseguente riequilibrio graduale della percentuale dell'interscambio Est-Ovest sul totale dei flussi commerciali mondiali.
- 3) Rilevante partecipazione nell'Europa dell'Est e dell'Ovest di medie e piccole imprese al commercio ed alla cooperazione industriale.
- 4) Conseguente elevata e naturale interpenetrazione economica tra paesi CEE e Comecon a livello continentale europeo. Relativamente analoga elevata interdipendenza a livello intercontinentale tra le economie di Stati Uniti (e Giappone) e Unione Sovietica.
- 5) Effetti a lungo termine: Queste due forme principali di interdipendenza economica Est-Ovest saranno in generale equilibrate tra di loro, riflettendo un analogo rapporto più equilibrato tra grandi e medie potenze, e tra grandi e medie imprese.
- 6) I modelli di relazioni economiche Est-Ovest su scala continentale e su scala intercontinentale non saranno necessariamente in conflitto o concorrenza eccessiva (specialmente tra paesi occidentali) in ragione di caratteristiche e settori operativi differenti e complementari delle imprese europee, americane e giapponesi.
- 7) Conseguente possibile ruolo più autonomo e meno secondario giocato dalle imprese nell'Est e nell'Ovest europeo, anche di medie e piccole dimensioni, nel contesto generale di ogni forma di cooperazione industriale Est-Ovest.

Note sugli Scenari

-- Scenario A

Rappresenta, forse, il modello di sviluppo più pessimista della cooperazione industriale Est-Ovest, anche se, a lunga scadenza, corrisponde ad una certa concezione realistica delle tendenze presenti e della futura configurazione possibile del sistema politico ed economico internazionale. Questo sarebbe in un certo modo regolato dalla politica delle superpotenze anche in un'epoca di multipolarismo crescente che, tuttavia, non investe alcuni settori sostanzialmente bipolari.

- Scenario B

Rappresenta alcuni miglioramenti parziali sulla situazione precedente basati sull'assunzione del successo di un coordinamento a livello europeo-occidentale, ma più come risultato di processi economici oggettivi e imposti (anche dall'esterno) che come scelta cosciente e responsabile. L'effetto finale non varia sensibilmente dallo scenario A sebbene possa aderire più fedelmente alle realtà presenti di un certo "multipolarismo controllato" nelle relazioni economiche e politiche Est-Ovest. Un risultato più probabile in termini reali potrebbe risultare ad un livello intermedio fra i casi A e B, includendo alcuni elementi comuni ai due scenari.

- Scenario C

Rappresenta la situazione ottimale ed idealmente equilibrata con un progresso definitivo ed irreversibile dei rapporti economici Est-Ovest ed un reale sviluppo della cooperazione industriale. L'accento è posto su un multipolarismo equilibrato ed armonioso nelle relazioni economiche (ed in certa misura anche politiche) Est-Ovest. Tuttavia è possibile che alcuni elementi di questo scenario possano effettivamente realizzarsi. Per esempio una equa e concordata divisione per settore operativo sui mercati dell'Est in rapporto alle differenti possibilità e caratteristiche dei tre principali poli di potere economico occidentale (l'Europa considerata come un tutto unico). Ciò anche senza la piena realizzazione dello scenario specialmente per la parte dell'Europa dell'Est.

Osservazioni conclusive

La variabile più significativa nei tre casi, condizionante il tipo di sviluppo dei rapporti economici Est-Ovest è il grado di coordinamento delle posizioni occidentali sui problemi chiave oggetto del negoziato economico con l'Est. Lo scenario (C) è infatti realizzabile solo con una elevata convergenza dei governi e delle imprese occidentali sulle condizioni "accettabili" da parte dei governi e imprese socialisti.

La CSCE a Helsinki sarà un primo test delle varie tendenze e possibilità esposte. Particolarmente importante sarà l'indicazione del possibile grado di sviluppo nell'atteggiamento dei paesi socialisti verso l'interdipendenza economica Est-Ovest.

Ciò dipende in parte dall'azione di fattori oggettivi e interni

di sviluppo socio-economico in Europa Orientale, e dalla presenza, al di là di una comune soglia-limite politica e ideologica, di interessi economici e nazionali divergenti nei vari paesi del Comecon. Tuttavia l'andamento dei negoziati multilaterali Est-Ovest risentirà particolarmente delle variabili agenti nell'ambito dei rapporti tra i paesi occidentali. In particolare:

- l'andamento progressivo dell'integrazione europea e il grado di unità e cooperazione del gruppo dei nove della CEE allargata, per es. nella politica commerciale comune verso l'Est, ecc.
- l'evoluzione dei rapporti Euro-Atlantici nel settore politico-strategico, e, per quanto riguarda l'aspetto economico in esame, soprattutto l'andamento dei negoziati commerciali e monetari tra Stati Uniti e CEE. Significative alcune dichiarazioni sovietiche in merito.
- il conseguente grado di armonizzazione nell'ambito della CSCE delle posizioni dei nove della CEE e dei quindici della NATO, senza peraltro trascurare il potenziale ruolo dei neutrali.
- Tale grado di armonizzazione investe anche il problema del "link" o interdipendenza tra andamento dei colloqui preparatori della CSCE a Helsinki e degli MBFR a Vienna. Sebbene ancora indeterminato, un link politico di fondo quasi certamente esiste, soprattutto per quanto riguarda eventuali concessioni reciproche tra Est ed Ovest nei settori di rispettivo interesse vitale.

Infine, particolarmente delicato e aperto resta il problema del "follow up" o istituzionalizzazione di organismi permanenti dopo la CSCE. Per quanto riguarda il settore economico, ciò mette in causa il futuro ruolo di altri organismi regionali europei come la Commissione Economica per l'Europa a Ginevra, la stessa CEE, ecc.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10255
09 MAG. 1991

BIBLIOTECA