

IAI/10/80

LA SITUAZIONE INTERNAZIONALE
AGLI INIZI DEGLI ANNI '80

Sommario: Introduzione - I. Lo stato della distensione - II.
L'evoluzione dell'economia internazionale - III.
Il negoziato Nord-Sud - IV. Rapporti Est-Ovest, di-
stensione e problema Nord-Sud - V. Il quadro interna-
zionale e il ruolo dell'Europa

Questo documento è ispirato ai lavori presentati a una serie di seminari che l'IAI ha organizzato fra il gennaio e l'aprile dell'anno in corso in vista dei vertici che si terranno a Venezia, prima fra i paesi della CEE e poi fra i capi di stato e di governo dei maggiori paesi occidentali. In appendice sono riportati i nomi dei collaboratori a questo progetto e i titoli dei rispettivi documenti.

Roma, 15 aprile 1980

Introduzione

Il 1979 si è concluso con due avvenimenti clamorosi nelle relazioni internazionali, un aumento del prezzo del petrolio fino a livelli superiori ai 30 dollari per barile e la invasione dell'Afghanistan. Anche se le dimensioni di questi eventi sono difficilmente ponderabili in una prospettiva storica, non c'è dubbio che costituiscono entrambi evidenza di processi rilevanti. L'invasione dell'Afghanistan ha costituito un punto di svolta nel corso di un deterioramento nei rapporti est-ovest che si era gradualmente accentuato a partire dal contributo sovietico alla guerra di liberazione dell'Angola e che si è manifestato nella mancata ratifica dei Salt 2. L'aumento del prezzo del petrolio, frutto di circostanze vicine, come l'improvviso venir meno della produzione iraniana nel corso del 1979, è tuttavia anche l'espressione di forze meno circostanziali che trovano riscontro nella crisi energetica che incombe sui Paesi industriali a economia di piano (PIEP) ma soprattutto nella incapacità dei Paesi industriali a economia di mercato (PIEM) a trovare una soluzione ai rapporti con i Paesi non industrializzati (PNI), ponendo mano alla trasformazione dei meccanismi e delle istituzioni che regolano le relazioni economiche internazionali.

Crisi dei rapporti est-ovest e crisi dei rapporti fra PEIM e PNI sono considerati gli elementi più caratteristici delle relazioni internazionali attuali. Essi, tuttavia, si intersecano in misura importante con fattori e segmenti che rendono più che mai globali tali relazioni senza semplificare l'analisi. In effetti, i rapporti est-ovest non attraversano solo una crisi in riferimento ai problemi politici e di sicurezza, bensì è in gioco anche la cooperazione economica fra i PIEM e i PIEP. D'altra parte, i crescenti rapporti politico-militari che i paesi socialisti intrattengono con il Terzo Mondo pongono un problema di rapporti di cooperazione economica fra i PIEP ed i PNI che si coniuga al problema dei rapporti fra PIEM e PNI nel contesto di una coordinata nord-sud i cui riferimenti appaiono sempre più globalizzanti. La questione energetica provvede, infine, a cementare, con costi e benefici inegualmente distribuiti, i diversi gruppi che abbiamo menzionato.

Questo documento, nel tentativo di fare il punto sulle principali tendenze delle relazioni internazionali, affronta quattro argomenti: I) lo stato della distensione; II) l'evoluzione dell'economia internazionale; III) il negoziato nord-sud; IV) i rapporti economici fra PIEM e PIEP e le loro con-

nessioni con i PNI. L'analisi riguarda, in generale, i fattori meno contingenti e mette capo ad alcune conclusioni.

Poiché questa riflessione è compiuta in un anno, il 1980, nel quale è previsto a Venezia, sotto la presidenza italiana, un vertice della CEE e, successivamente, un vertice dei paesi industrializzati, il documento si conclude con qualche apprezzamento sul ruolo dell'Europa nell'attuale contesto.

I. Lo stato della distensione

La tesi di questa prima parte del documento è che le premesse del processo di distensione si sono profondamente modificate. Negli anni '70 viene meno l'asimmetria di capacità di proiezione della forza militare e dell'influenza politica che storicamente è alla base della distensione. Il movimento dei non allineati si sfalda e il Terzo Mondo tende a diventare una zona grigia nella quale alcuni paesi instaurano relazioni dirette con l'URSS e acquistano un inusitato grado di libertà, grazie alla reciproca interdizione intervenuta nei rapporti fra le superpotenze. In questo contesto le superpotenze trovano scarse mediazioni nei loro rapporti, ma al tempo stesso sono maggiormente coinvolte dalle crisi e dalla maggiore autonomia dei paesi del Terzo Mondo. Tutto ciò rende assai più difficile la gestione della distensione.

1. La dottrina kruscioviana della coesistenza pacifica assumeva la possibilità della coesistenza sulla base della deterrenza e dei controlli reciproci, resi possibili dai satelliti. La coesistenza così assicurata doveva rendere possibile una competizione pacifica nel Terzo Mondo, fondata sulla cooperazione e la convinzione. Quando si ripensa a quelle circostanze non si può fare a meno di notare che la situazione delle rispettive capacità di allora era diseguale. Non solo la capacità nucleare strategica dei sovietici era qualitativamente, oltre che quantitativamente, inferiore a quella degli americani, ma questi ultimi possedevano una capacità di intervenire nelle crisi locali e regionali che era pressoché assente nel campo sovietico.

Tralasciando qui quanto è avvenuto circa la capacità nu-

cleare sovietica, ai nostri fini è invece importante sottolineare che è stata in gran parte rimossa l'asimmetria nelle capacità di intervento locale. E' ormai largamente noto che, partendo dall'allestimento di una grande flotta capace di essere presente ovunque negli oceani e nei mari più lontani, l'Unione Sovietica si è messa in grado di dislocare con rapidità considerevoli corpi di spedizione, di effettuare missioni permanenti a lunga distanza usando le forze in modo combinato, nonché di utilizzare in maniera integrata e articolata gli alleati - dai "legionari" cubani agli istruttori tedesco-orientali.

Viene così meno negli anni '70 un'asimmetria di capacità che storicamente è stata alla base della distensione. Le capacità sono simili e ciò, anche se significa necessariamente la fine della distensione, obbliga di certo a un ripensamento.

2. La nascita e il successo del movimento del non allineamento sono legati alla decolonizzazione. Se la decolonizzazione fosse avvenuta attraverso processi bellici avverso le potenze occidentali, e con il solo sostegno dei paesi socialisti, una articolazione politica autonoma - il non allineamento - da parte dei paesi del Terzo Mondo sarebbe stata impossibile. Essi si sarebbero schierati con chi sosteneva la loro lotta armata, così come avviene oggi, nella tardissima fase di decolonizzazione che tocca l'Africa australe, per i movimenti nazionalisti di quei paesi. Il consenso e l'incoraggiamento dei paesi occidentali alla decolonizzazione, specialmente degli Stati Uniti e, successivamente, della CEE, è stato il fattore non solo della nascita del non allineamento, ma anche del suo successo. I non allineati hanno potuto acquisire un loro ruolo internazionale, intervenendo ogni volta che nascevano contraddizioni fra i paesi occidentali per concorrere al comune obiettivo della decolonizzazione.

Dopo questa prima fase, i non allineati si sono trovati a vivere in un mondo più complesso. I conflitti fra i paesi del Terzo Mondo si sono moltiplicati e il movimento dei non allineati si è trovato sprovvisto di strumenti atti a comporli. Le crisi sono regolarmente gestite dalle superpotenze. Alcuni residui di decolonizzazione si sono mostrati intrattabili, come l'Africa australe, e ciò ha favorito l'adozione delle tesi cubane sul ruolo ant imperialista dell'URSS. Infine, il movimento dei non allineati, passando dalla decolonizzazione allo sviluppo economico, si è trovato in un environment assai meno pro



pizio. Sulle risorse e sulla loro ripartizione, i paesi occidentali sono assai meno consenzienti che sulla decolonizzazione e sono portati a fare delle concessioni selettive, che oggettivamente hanno un effetto di divisione sul movimento dei non allineati. Anche se nelle varie sedi della diplomazia nord-sud, i paesi del Terzo Mondo raggiungono su singoli obiettivi una certa unità, il prezzo è poi pagato in termini politici. In realtà, i paesi non allineati, e più in generale quelli del Terzo Mondo, si stanno sviluppando a ritmi molto diversi. Ciò costituisce un potente fattore di disaggregazione. Nel complesso si può dire che il movimento dei non allineati, per tutti questi motivi, è in via di sfaldamento.

Con il venir meno del non allineamento, viene meno un altro importante connotato storico della distensione, e cioè una sostanziale nettezza nella ripartizione delle influenze, oggettivamente a vantaggio dell'Occidente. Non a caso, infatti, l'idea di una competizione veniva dall'Unione sovietica, per pacifica che volesse essere. L'Unione sovietica aveva il problema, non facile, di farsi dei nuovi proseliti. Gli Stati Uniti avevano il problema, più semplice, di non alienarsi popoli e paesi che, per diversissime ragioni, erano sostanzialmente già accomunati da un sistema economico e politico assai sofisticato e flessibile (il dollaro, il sistema di finanziamento dello sviluppo, le alleanze militari regionali). In queste circostanze, l'esistenza di un movimento, come quello dei non allineati, che ha sempre avuto per obiettivo l'autonomia e non il conflitto con le superpotenze, era piuttosto una garanzia di stabilità per l'Occidente che non una carta a disposizione dell'Unione sovietica nell'ambito della competizione che la distensione sembrava dettare nel Terzo Mondo. In altre parole, il movimento dei non allineati ha tra l'altro avuto la funzione di impedire l'"ingrignarsi" del Terzo Mondo, esercitando così un ruolo "conservatore" e stabilizzante che l'Occidente non ha forse apprezzato a dovere. Il non allineamento, infatti, mentre non allontanava questi paesi dall'Occidente, sicuramente non li avvicinava all'Unione Sovietica.

In questo senso, il rifiuto occidentale di accelerare la decolonizzazione in Africa australe, gli interventi militari ripetuti, ma soprattutto l'inflessibilità dimostrata per quanto riguarda il problema di un diverso sviluppo economico internazionale può avere avuto un effetto politico di gran lunga più importante di quanto si sospetti. Potrebbe infatti aver avuto l'effetto di destabilizzare il quadro della distensione portan

do allo "ingrignarsi" di zone - se non dell'intero Terzo Mondo - anche dove fino a non molti anni fa la questione non si poneva neppure. Con la presenza di un forte movimento non allineato, queste zone potevano essere tutt'al più non allineate. Ora, es se sono zone grigie, vuoti nei quali è più facile che si innesti una competizione armata che non una competizione pacifica.

3. La crescita del radicalismo nel Terzo Mondo e la maggior propensione che questi paesi dimostrano ad allearsi con l'URSS, nel tentativo di prendersi quello che l'Occidente non vuole dargli o di regolare altri conflitti e pretese, suscita allarme fra i paesi occidentali. Il pericolo è correntemente percepito come progressivo acquisto di territori ed influenze da parte del blocco orientale a danno delle relazioni e degli interessi dell'Occidente. La crisi della distensione è vissuta come una crisi della pace e quasi una minaccia della guerra, piuttosto che come crisi - non insuperabile - di un meccanismo di convivenza. In effetti questo tipo di percezione non corrisponde né ad una corretta analisi degli obbiettivi dei radicali terzomondisti né ad una corretta identificazione della distensione, dei suoi obbiettivi e dei suoi limiti. Per cui, è ben vero che siamo di fronte ad una fase preoccupante delle relazioni internazionali ma non per i motivi che correntemente si adducono.

L'accresciuta solidarietà di molti paesi del Terzo Mondo con l'Unione Sovietica si fonda su una convergenza di interessi e non su fattori sociali o ideologici. Il nazionalismo, fattore principale della perdurante questione indocinese, è la molla essenziale - sia pure in proporzioni diverse - di quanto accade in Etiopia, in Angola, nel Sud Yemen o in Africa australe. Indipendentemente dalla sua natura più o meno riformista, qualunque regime etiopico sarà sempre alleato con quei paesi, o quella potenza che gli garantiranno l'integrità territoriale. Sebbene i paesi arabi moderati tendano a far credere il contrario, nei paesi radicali africani manca l'elemento chiave per dire che le loro relazioni con l'URSS vanno oltre la semplice alleanza fra stati. Manca infatti un'organizzazione sociale e politica che li assimili profondamente tra loro, e che invece costituisce il vero cemento fra i paesi della NATO come fra quelli del patto di Varsavia.

Nella maggior parte dei casi, il rapporto che questi paesi instaurano con l'URSS non è diverso, né diversamente moti-

vato, da quello che un numero abitualmente più grande di paesi del Terzo Mondo ha instaurato con gli USA. La novità è che l'URSS, cresciuta nella sua potenza, è diventata abbastanza attraente anch'essa, oltre al fatto che la stessa maggiore dimensione della sua proiezione la pone in contatto con pressioni, esigenze e, chissà, forse lusinghe, alle quali non può non più sottrarsi, si vorrebbe dire, per ragioni di status. Non è vero, però, che, attratti dalla sua potenza, gli Stati e i movimenti più radicali del Terzo Mondo si facciano accoliti dell'URSS. Piuttosto se ne fanno alleati.

Il rischio per la distensione non deriva pertanto da questa diversificazione delle alleanze, quanto piuttosto dal fatto che, venuta meno la mediazione del non allineamento, le superpotenze, con i loro alleati, finiscono per trovarsi sempre più spesso faccia a faccia, sempre più spesso direttamente coinvolte nei conflitti e direttamente partecipi delle crisi. Il rischio della distensione è questa sopravvenuta assenza di flessibilità e di mediazioni, in un quadro di capacità militari essenzialmente uguali e di relazioni politiche in via di polarizzazione.

Una riflessione sulle vicende più recenti fa pensare che stiano sempre più prevalendo fattori di particolarismo, come quelli etnici, religiosi, culturali e nazionali rispetto a una epoca nella quale hanno prevalso le grandi organizzazioni multilaterali, internazionali e imperiali. Fattori particolari o bilaterali sono stati sempre presenti ed attivi, però sono stati regolarmente riassorbiti, a livello est-ovest, nelle dimensioni dei più svariati sistemi multilaterali o imperiali.

Questo riassorbimento non appare più realistico per svariati motivi. Innanzitutto, l'eguagliarsi delle capacità delle superpotenze a intervenire, o comunque ad essere presenti, localmente ha un effetto di reciproca interdizione. Questa interdizione si palesa con maggiore evidenza per gli Stati Uniti, solo perché essi partivano da situazioni - come il Mediterraneo - in cui godevano di ampi gradi di libertà. L'interdizione, tuttavia, come mette in luce la reazione del mondo islamico all'Afghanistan, potrebbe presto manifestarsi anche per l'URSS.

In secondo luogo, è evidente che questo stesso progressivo irrigidimento delle possibilità d'intervento delle superpotenze dà invece parecchi gradi di libertà ai paesi interessa-

ti. Essi possono agire con maggiore spregiudicatezza nelle loro alleanze e nei loro giochi internazionali, come si è visto nel caso dell'Iran, ma anche come si vede in casi meno clamorosi, come l'Iraq e l'Arabia Saudita.

In terzo luogo, l'indebolimento del sistema multilaterale del non allineamento consente esso stesso maggiore libertà di movimento. Istanze come quelle nazionali o islamiche che prima erano ingabbiate nel grande quadro bipolare (di cui il non allineamento era un elemento), ora spingono alla conquista di vasti spazi di autonomia.

Infine, la Cina, rientrata nelle relazioni internazionali, non ha essenzialmente mutato il bipolarismo, ma è entrata a far parte del gioco di alleanze e schieramenti bilaterali di cui si è detto, cercando con piccole guerre e aiuti un suo ruolo locale. Essa appare, come molti altri paesi, abbastanza potente da avere un ruolo internazionale, ma non abbastanza da trasformare il sistema bipolare in un reale sistema a più poli.

Tutto ciò ha cambiato il carattere delle relazioni internazionali, ma non in modo essenziale. Sebbene, l'autonomia di singoli paesi o movimenti si sia grandemente accresciuta, non si è accresciuta abbastanza da mutare la natura bipolare delle relazioni internazionali. Questa situazione non corrisponde alla fine della distensione, bensì a una sua crisi per il fatto che la gestione complessiva del sistema è più difficile: a una maggiore capacità d'intervento delle superpotenze si oppongono l'effetto d'interdizione che deriva dall'omogenea capacità delle due superpotenze e la maggiore libertà individualistica di cui godono gli stati, le regioni e i movimenti con le loro istanze nazionali, etniche, religiose e culturali.

II. L'evoluzione dell'economia internazionale

Ci riferiamo qui, parlando di economia internazionale, essenzialmente ai PIEM e ai PNI. Nella quarta parte di questo documento prenderemo in considerazione anche i PIEP.

In questa seconda parte si fornisce un'analisi dell'evoluzione dell'economia internazionale fra il 1974 e il 1979,

cioè fra la prima grande crisi seguita all'aumento del prezzo del petrolio, dopo la guerra arabo-israeliana del 1973, e l'aumento del petrolio approvato nel dicembre 1979 dall'OPEC a Caracas, presumibile vigilia di una crisi certamente non meno grave. Questa analisi consente due importanti costatazioni. In primo luogo, appare evidente che i PIEM sono in grado di sottrarsi al vincolo della scarsità economica del petrolio solo mettendo in atto politiche economiche recessive; non appena la economia internazionale è rilanciata si ripropongono le condizioni per un aumento del prezzo del petrolio che nuovamente genera una reazione in chiave recessiva. In secondo luogo, si constata che questa reazione non è di per sé inevitabile, ma è dettata dall'assenza di meccanismi di regolazione dell'economia internazionale, sia nella sua componente industrializzata che per quanto riguarda le relazioni con i PNI.

La questione del petrolio è così al tempo stesso causa ed effetto della crisi dell'economia internazionale, ma non è la sola ed originaria causa. I motivi della crisi vanno ricercati nell'assenza di "regole del gioco" che ormai caratterizza l'economia internazionale da circa dieci anni e nell'assenza di compatibilità reali fra i grandi aggregati (gli USA, la CEE, i PNI, i produttori di petrolio), che a sua volta sta alla base dell'imbarbarimento istituzionale delle relazioni economiche fra paesi e regioni del mondo.

1. I paesi industrializzati negli anni che vanno dal '74 al '77 attraversano una fase caratterizzata da una serie di fenomeni nuovi rispetto alle precedenti esperienze cicliche: forti oscillazioni nella crescita, aumenti sensibili della disoccupazione, elevati margini di capacità produttiva inutilizzata, modesti incrementi del volume di scambi internazionali, ampi squilibri delle bilance dei pagamenti, elevati tassi di inflazione. Si è in presenza di una vera e propria cesura rispetto alle tendenze allo sviluppo del passato. Tra le cause di fondo vanno annoverati i mutamenti intervenuti nei rapporti economici internazionali fin dai primi anni settanta, che presentano caratteristiche prevalentemente strutturali e politico-istituzionali. Il primo shock dei prezzi petroliferi fa parte di tali mutamenti, anche se riveste particolare importanza per i complessi aggiustamenti che impone alle diverse economie. Alcuni da fronteggiare immediatamente, quali il pagamento degli aumenti del prezzo del petrolio. Altri più distribuiti nel tempo, quali le modifiche nella struttura e nella

composizione della domanda complessiva, che sono dirette ad al-
leviare il vincolo alla crescita dell'area industrializzata dé-
terminato dalla scarsità economica del petrolio. Le soluzioni
da dare ai due tipi di aggiustamento non possono tuttavia es-
sere disgiunte. La distribuzione del "burden sharing" del de-
ficit petrolifero e il suo finanziamento non devono avvenire
indipendentemente dalla difesa dei livelli e dalla crescita
dell'attività e del commercio internazionale, se si vuole evi-
tare che le necessarie ristrutturazioni e riconversioni dell'
apparato produttivo si verifichino in alcuni paesi a scapito
di altri paesi od aree economiche e quindi a danno della quan-
tità complessiva di risorse producibili.

Per sostenere lo sviluppo è necessario dunque attenuare
gli effetti deflazionistici sia interni a ciascuna economia
sia esterni alle diverse aree legali all'aumento del prezzo
del petrolio. Questo presuppone una qualche concertazione del
le strategie della comunità internazionale e delle politiche
economiche dei maggiori paesi. La risposta è in tutt'altra di-
rezione. Le singole economie nazionali vengono chiamate a ri-
solvere per proprio conto e isolatamente dal contesto delle al-
tre economie il problema di risanare il deficit petrolifero.
Al contempo la gestione del processo di creazione e distribu-
zione della liquidità internazionale viene delegata ai meccani-
smi spontanei del mercato, relegando al margine l'intervento
delle istituzioni internazionali.

E' una soluzione all'insegna del 'si salvi chi può', che
spinge inevitabilmente le politiche interne dei singoli paesi,
divenute delle variabili indipendenti, ad assumere un indiriz-
zo marcatamente restrittivo, di contenimento dei livelli di at-
tività.

Gli effetti restrittivi si cumulano e si arriva a una re-
cessione generalizzata dell'attività produttiva, la più grave
nel dopoguerra. L'uscita dalla recessione spinge i diversi
paesi ad un indirizzo comune di politica economiche che è il
taglio delle componenti interne della domanda unitamente al
rafforzamento di quelle esterne. L'obiettivo implicito è di
riversare sugli altri paesi, attraverso un aumento delle espor-
tazioni, l'onere di alimentare e sostenere l'attività economi-
ca interna. Alcuni paesi fanno così ricorso a politiche mone-
tarie e fiscali deflazionistiche nonché a continue svalutazio-
ni delle loro monete per aumentare la competitività delle loro
merci sul mercato internazionale. Altri paesi con più ampi

margini di concorrenzialità dei loro prodotti utilizzano più semplicemente politiche restrittive della domanda interna, per creare maggiori spazi alle loro esportazioni e contenere le importazioni.

La generalizzazione su scala internazionale di tali politiche non può che portare ad un rallentamento della domanda e della crescita mondiale per l'interdipendenza tra gli andamenti interni dei singoli paesi, determinata dal loro elevato grado di apertura verso l'estero. Il rallentamento della espansione interna complessiva dell'area industrializzata provoca così una netta flessione della crescita media del volume di scambi commerciali, che frustra gli sforzi volti ad assicurare a tutte le economie spazi sufficienti per incrementi delle esportazioni tali da sostenere un rilancio consistente dell'attività economica all'interno. Un effetto inevitabile, quest'ultimo, dal momento che è la domanda interna dei singoli paesi a determinare il volume delle loro importazioni e quindi anche quello delle esportazioni.

Il pagamento della bolletta petrolifera è così avvenuto pregiudicando i livelli e la crescita dell'attività economica e del commercio dell'insieme dei paesi industrializzati. L'onere dell'aggiustamento è infatti ricaduto interamente sulle spalle dei paesi con i più gravi deficits della bilancia dei pagamenti. Le variazioni positive registrate dai saldi commerciali di questi ultimi negli anni seguenti sono in larga parte imputabili al ristagno dell'attività economica interna, sperimentato dalla maggioranza di essi a seguito delle politiche monetarie e fiscali restrittive adottate. I miglioramenti più marcati dei saldi correnti si sono avuti così in quei paesi nei quali il rallentamento della domanda interna è relativamente più accentuato rispetto alle esperienze cicliche del passato. Ma la netta flessione dei tassi di incremento della domanda interna coinvolge anche i paesi che fin dall'inizio del 1976 presentano avanzi crescenti delle loro bilance correnti, in primo luogo Germania e Giappone. Essi hanno continuato ad accumulare crediti liquidi ed inutilizzati nei confronti degli altri paesi ed a sottrarre così risorse al resto dell'area industrializzata. Il contenimento dei tassi di espansione interna adottato dai paesi in surplus provoca un'ulteriore flessione dell'incremento del volume degli scambi commerciali, con effetti moltiplicativi depressivi che si trasmettono alle altre economie con maggiori problemi di bilancia dei pagamenti, rallentando in ultimo la crescita complessiva dell'intera area

industrializzata.

Gli effetti deflazionistici delle politiche adottate dai maggiori paesi sarebbero stati ancora più gravi se non si fossero verificati da un lato la forte ascesa ciclica controcorrente dell'economia americana, che ha conosciuto in questo periodo tassi di espansione nettamente superiori alla media degli anni sessanta, e dall'altro l'inaspettato quanto rapido aumento delle importazioni dei paesi petroliferi.

La flessione della crescita dell'attività produttiva si ripercuote negativamente all'interno delle singole economie, in particolare sui tassi di investimento e sui livelli dell'occupazione. La quota crescente di disoccupazione determina, tra l'altro, attraverso l'azione degli stabilizzatori automatici del bilancio pubblico, un aumento rilevante dei trasferimenti delle pubbliche amministrazioni, contribuendo al deterioramento del livello e della composizione della spesa pubblica in tutti i maggiori paesi.

Le politiche restrittive, di freno alla domanda interna per consumi ed investimenti, si dimostrano altresì un antidoto relativamente poco efficace, rispetto al passato, contro l'accelerazione del processo inflazionistico. La relazione tra le dinamiche della produzione e dei prezzi assume significati ambigui di fronte alle caratteristiche nuove e strutturali dell'inflazione. I risultati positivi nel contrastare l'ascesa dei prezzi raggiunti in alcuni paesi, quelli con avanzi di bilancia dei pagamenti e monete forti, sono per lo più ottenuti a spese dei paesi in deficit, soggetti a frequenti e sensibili deprezzamenti delle loro monete. Per l'area dei paesi industrializzati nel suo complesso l'inflazione continua ad attestarsi su valori elevati.

L'affievolimento della crescita provoca tuttavia un temporaneo rallentamento di quello che può essere definito il vincolo globale od esterno allo sviluppo dei paesi industrializzati, determinato dalla scarsità economica del petrolio. La domanda complessiva di petrolio cresce relativamente meno dell'offerta disponibile. Il prezzo del petrolio in termini reali, confrontato con i prezzi delle esportazioni di manufatti dei paesi industrializzati, diminuisce rispetto ai livelli toccati nel 1974. Non si può parlare tuttavia di un avvio a soluzione al problema petrolifero. Il grado di dipendenza energetica complessiva dei paesi industrializzati dopo il '73 non ha regi

strato variazioni significative e la quota del fabbisogno energetico coperta dal petrolio si è mantenuta sugli stessi valori del '73. E' stato il prevalere di vincoli interni allo sviluppo dei paesi industrializzati, determinato dalle politiche economiche adottate e dalla conseguente distribuzione dei saldi di bilancia dei pagamenti tra i diversi paesi, che nel mantenere basso il profilo di crescita complessiva ha evitato l'entrata in funzione del vincolo legato alla limitata disponibilità economica di petrolio.

2. Nella prima metà del '78 si apre per i maggiori paesi industrializzati una nuova fase caratterizzata da una forte ripresa ciclica dell'attività economica. La maggiore spinta deriva dal rilancio delle economie europee, i cui effetti espansivi sul mercato internazionale vengono accentuati dal prolungamento della lunga fase di crescita degli Stati Uniti. All'origine del nuovo ciclo europeo vi è la favorevole congiuntura dell'economia tedesca, provocata a sua volta da fattori prevalentemente a carattere interno. Il contributo che ne è derivato all'accelerazione della crescita degli altri paesi europei si è concretizzato soprattutto in una accresciuta dinamica degli scambi commerciali all'interno della Comunità. L'andamento interno della Germania condiziona infatti le sorti dell'intera area comunitaria per il ruolo cardine che tale paese ricopre nella dinamica dell'interscambio commerciale delle economie comunitarie.

Essa assorbe la più alta quota relativa delle esportazioni manifatturiere di ciascun paese membro (con la sola eccezione del Regno Unito). L'Olanda esporta più del 30% dei suoi prodotti in Germania; il Belgio il 23,2%; l'Italia il 19%; la Francia il 17,2%; la Danimarca il 15%. E se consideriamo gli scambi commerciali nella sola area comunitaria tali quote risultano in media raddoppiate. Le esportazioni tedesche al contrario sono molto meno concentrate e si distribuiscono pressoché uniformemente tra le diverse economie comunitarie. Ciascun paese membro assorbe una quota del totale delle esportazioni tedesche che è compresa tra il 7 e il 10%.

Questa asimmetria nella composizione degli scambi intercomunitari consente da un lato di trasformare aumenti della domanda interna e delle importazioni tedesche in impulsi espansivi alle altre economie mediante incrementi diretti ed indiretti delle loro esportazioni. Dall'altro, tuttavia, impedi-

sce a qualunque altro paese comunitario di sostituirsi alla Germania in quest'azione di diffusione e amplificazione all'intera area comunitaria di stimoli espansivi interni attraverso la crescita del volume dell'interscambio commerciale.

Negli ultimi anni l'aumento del grado di apertura delle economie comunitarie e gli indirizzi di politica economica seguiti hanno reso l'andamento interno dei singoli paesi come si è visto più dipendente dall'evoluzione del commercio estero, ac crescendo così il peso specifico della economia tedesca nell'a rea comunitaria.

L'espansione interna tedesca, accompagnata da un forte in cremento delle importazioni e da una riduzione in termini reali del surplus commerciale, consente dunque una generalizzazione della persistente ripresa americana ai paesi europei.

L'altro fattore che ha contribuito ad una rapida diffusio ne del rilancio congiunturale nell'area industrializzata è l'an damento positivo fino alla metà del '78 delle ragioni di scambio dei paesi OCSE. I movimenti dei prezzi relativi delle materie prime a mercato internazionale hanno favorito l'insieme dei paesi industrializzati, con un notevole miglioramento dei "terms of trade", soprattutto dei maggiori paesi. Ne è conseguito un forte attivo dei loro saldi correnti, che è stato pagato attraverso un ulteriore deterioramento della esposizione esterna dei paesi in via di sviluppo e una secca diminuzione dell'eccedenza di parte corrente dei paesi esportatori di petrolio.

Da un lato l'assorbimento dei forti avanzi di bilancia dei pagamenti (Germania, Giappone) all'interno dell'area industrializzata e dall'altro il ritorno ad una configurazione delle bilance correnti, dei principali gruppi di paesi, molto vicina alla situazione che aveva caratterizzato i rapporti di scambio tra le diverse aree negli anni antecedenti la crisi del '73-'74 determinano un allentamento dei vincoli interni alla crescita dei paesi industriali - che avevano condizionato verso il basso l'andamento delle principali economie del periodo precedente - e consentono una ripresa generalizzata su scala internazionale dell'attività produttiva, proseguita per gran parte del '79.

L'ascesa ciclica dei paesi europei accompagnata dal prolunga mento della fase di espansione negli Stati Uniti induce molti

osservatori a ritenere superati i problemi strutturali al fondo del rallentamento della crescita degli anni settanta. Si arriva a prefigurare per l'area industrializzata un nuovo periodo di crescita stabile a tassi elevati.

Queste previsioni ottimistiche sono ben presto smentite da una serie di eventi tra loro connessi che fin dall'inizio avevano accompagnato l'ascesa del ciclo internazionale e che mutano rapidamente il quadro di riferimento da cui dipendeva il rafforzamento di tale ciclo. In primo luogo l'aumento dei prezzi delle materie prime (escluso il petrolio), poi la ripresa dell'inflazione su scala internazionale ed in ultimo il riproporsi del problema petrolifero.

I prezzi internazionali delle materie prime (escluso il petrolio) riprendono a salire a tassi crescenti in concomitanza con la ripresa sincrona delle economie europee. Questi aumenti si tramutano ben presto in incrementi dei prezzi all'ingrosso di tutti i maggiori paesi. La brusca impennata dei corsi internazionali delle materie prime ha diverse origini: la persistente debolezza del dollaro; un'ondata speculativa anche se di dimensioni ridotte rispetto a quella del '73-'74; le vicende politiche di alcuni paesi produttori. Un fattore importante rimane tuttavia la rapida crescita della domanda mondiale, conseguente alla simultanea ascesa della produzione industriale nell'area OCSE, che provoca strozzature dal lato dell'offerta di alcune importanti materie prime industriali, consentendo ai produttori di imporre aumenti dei prezzi correlati al grado di inelasticità delle quantità offerte sul mercato. Tutto questo ripropone l'interrogativo sulle possibilità per i maggiori paesi industriali di un ritorno ad una crescita simultanea ai tassi elevati degli anni sessanta che non venga minacciata già nelle prime fasi da forti tensioni sui prezzi. Dubbi ed incertezze che vengono confermate, prima dall'andamento del processo inflazionistico in quest'ultimo ciclo internazionale e poi dal nuovo shock dei prezzi petroliferi.

L'evoluzione del processo inflazionistico divide in un primo tempo in due il gruppo dei maggiori paesi industriali: da un lato gli Stati Uniti, con una dinamica crescente dei prezzi al consumo, dall'altro le economie europee e il Giappone con incrementi dei prezzi in netta decelerazione. All'inizio del '79 la situazione muta. La flessione dell'inflazione nel secondo gruppo di paesi si arresta e inizia una nuova fase di forti aumenti dei prezzi all'ingrosso, seguiti dopo qualche

me^{se} da incrementi dei prezzi al consumo. Si afferma allo stesso tempo una tendenza nell'area internazionale verso un andamento divergente, con un ampio campo di variazione, dei tassi di inflazione relativi.

Tutto questo si verifica prima che si concretizzino gli effetti dei nuovi aumenti dei prezzi del petrolio. Non si può così far risalire solo al rincaro del petrolio l'origine della nuova ascesa dei prezzi nei paesi industriali. Come in parte secondario, in questa fase, è anche il ruolo giocato da una serie di fattori tradizionali, collegati agli andamenti economici interni dei singoli paesi, quali le pressioni della domanda interna e le spinte autonome dei salari.

La crescita del tasso medio di inflazione a livello internazionale si presenta anche in quest'ultimo ciclo come un fenomeno strettamente correlato da un lato al mutamento delle "regole del gioco" che avevano guidato fino alla fine degli anni sessanta i rapporti fra le principali aree economiche, e dall'altro alla rigidità di fronte a tali modifiche del modello di sviluppo perseguito dai maggiori paesi industriali.

L'allentamento del vincolo esterno alla crescita dei prezzi, il regime di cambi flessibili, gli spostamenti relativi della domanda e dell'offerta sul mercato delle materie prime, le variazioni nei meccanismi di creazione della liquidità internazionale, i movimenti erratici dei capitali, sono i fattori dalla cui interazione, effetto dell'accresciuta interdipendenza tra le diverse economie, il processo inflazionistico internazionale trae alimento, assumendo una dinamica cumulativa. E' su questo sfondo di forti tensioni sul tasso di crescita dei prezzi mondiali che si è inserita la nuova vicenda del petrolio.

3. Tra il dicembre 1978 e il luglio 1979 il prezzo dei vari tipi di greggio aumenta in media del 65%. Dalla seconda metà del '79 ai primi mesi di quest'anno si verifica un nuovo incremento all'incirca del 45%. Il rincaro dei prodotti petroliferi espresso in termini reali, attraverso una sua ponderazione con l'andamento medio dei prezzi delle esportazioni di manufatti dei paesi industriali, mostra come il prezzo medio del greggio abbia recuperato nel '79 i livelli del 1974, e nella prima metà dell'80 li abbia superati di circa il 25%. Fra il '74 e la prima metà del '78, infatti, la ragione di scambio fra pe-

trolio e manufatti era diminuita di oltre 20 punti, con una marcata flessione nel periodo a cavallo tra la fine del '77 e l'inizio del '78. Questo aveva favorito, come si è visto, in modo determinante la nuova fase di ripresa delle economie europee. La consistenza e il rafforzamento del ciclo internazionale venivano così a dipendere dal comportamento dei paesi petroliferi, di fronte a questo netto ridimensionamento della loro capacità di acquisto. Non era tuttavia difficile prevedere che un aumento della domanda di consumo dei prodotti petroliferi, accentuata da una flessione dell'offerta in seguito alle vicende iraniane, avrebbe rafforzato il controllo del mercato petrolifero da parte dei paesi produttori, creando condizioni favorevoli ad un forte aumento del prezzo relativo del greggio. Non si giustificano dunque la sorpresa e lo sconcerto con cui sono state accolte nei paesi industrializzati le decisioni dei paesi dell'OPEC. D'altro canto nessuna delle condizioni che erano state poste a suo tempo per un allentamento del vincolo petrolifero si è realizzata in questi anni: né quella di una maggiore e rapida diversificazione nelle fonti di approvvigionamento energetico; né quella di un consistente sviluppo della produzione di petrolio da fonti diverse dall'OPEC; né infine, l'attuazione dei programmi di risparmio energetico.

L'aumento del prezzo del petrolio comporterà, tra la seconda metà del '79 e la prima metà del 1980, una spesa addizionale per i maggiori paesi industrializzati (Stati Uniti, Giappone e paesi della CEE) all'incirca di 94 miliardi di dollari, pari al 12,8% delle importazioni di questo gruppo di paesi nel '78 e al 2,1% del loro reddito nazionale nello stesso anno. Nel '73-'74 il triplicamento del prezzo del greggio aveva portato, per gli stessi paesi, ad un esborso addizionale di 68,5 miliardi di dollari, pari al 15,7% delle loro importazioni nel '73 e al 2,9% del loro reddito nazionale. A sua volta il surplus corrente dei paesi OPEC, che ha raggiunto alla fine del '79 i 67 miliardi di dollari, dovrebbe superare nel 1980 i 100 miliardi, che tradotti in termini reali riconducono l'avanzo dei paesi petroliferi ai valori del 1974. Anche se approssimative, queste cifre mostrano come la situazione che si prospetta dopo gli ultimi aumenti del prezzo del petrolio sia molto vicina, in quanto a dimensioni, a quella del '74-'75.

Vi sono tuttavia fattori, più o meno direttamente legati alle conseguenze deflazionistiche del rincaro petrolifero sulle economie dei paesi importatori, che rendono più preoccupante l'attuale crisi petrolifera rispetto alla precedente.

Vi è in primo luogo da considerare che l'aumento della "fattura petrolifera" dei paesi industrializzati provoca un incremento della loro propensione all'importazione e di conseguenza una diminuzione del moltiplicatore della spesa, con effetti restrittivi sulla domanda complessiva dei singoli paesi. L'aumento del peso del petrolio sul totale delle importazioni di ciascun paese, che si è determinato in questi ultimi anni, accentua tali effetti recessivi rispetto al passato.

In secondo luogo il maggiore onere dal lato delle importazioni è causa di un peggioramento dei saldi delle bilance dei pagamenti correnti dei paesi importatori e restringe in tal modo i margini di espansione di ciascuna economia. La distribuzione dei saldi di bilancia dei pagamenti nella fase attuale è migliore di quella esistente nel '74-75. Le variazioni dei tassi di cambio reali e gli aumenti della domanda interna conseguenti alla forte ripresa nel '79 hanno determinato da un lato un assorbimento degli avanzi correnti della Germania e del Giappone e dall'altro un assetto più equilibrato dei pagamenti interni all'area industrializzata. Sono condizioni positive, ma estremamente variabili, il cui segno potrebbe rapidamente mutare - come sta già in parte avvenendo - qualora la distribuzione del nuovo "burden sharing" del deficit petrolifero (stimato circa 67 miliardi nel 1980) si dovesse svolgere in un contesto recessivo e di forti conflitti tra i maggiori paesi, come si verificò nel '74-75. Una recrudescenza del "neo-protezionismo" sarebbe un corollario facilmente prevedibile di tali fortitensioni nei rapporti commerciali. Vi è infatti una correlazione molto stretta tra protezionismo e deflazione, dal momento che il primo diventa lo strumento più efficace da utilizzare per frenare l'aumento della disoccupazione che la contrazione della produzione porta con sé.

Tanto più che l'intensificarsi fin dai primi anni settanta della presenza di nuovi paesi produttori nell'area degli scambi internazionali, dominio incontrastato nel passato dei grandi paesi industrializzati, crea ulteriori ostacoli alla funzione trainante dello sviluppo, richiesta al commercio estero da tutte le maggiori economie. Limitate relativamente al volume complessivo dell'interscambio dell'area sviluppata ma fortemente concentrate in alcuni settori, le esportazioni dei nuovi paesi emergenti potrebbero accentuare rispetto al passato il conflitto fra i paesi industrializzati e rafforzare indirizzi di difesa, tariffaria e non tariffaria, delle produzioni nazionali. Un commercio internazionale conflittuale, unita

mente ad una fase recessiva generalizzata fa aumentare dunque vertiginosamente i rischi di una diffusione di politiche protezionistiche all'interno dell'area industrializzata. Gli ultimi mesi hanno fornito prove eloquenti delle forze che spingono in questa direzione.

Si ha infine una trasmissione ai diversi paesi degli effetti deflazionistici che si manifestano all'interno di ciascuna economia, così da amplificare attraverso un processo moltiplicativo a livello internazionale le iniziali tendenze restrittive. Tali pressioni deflazionistiche nella fase attuale sono aggravate innanzi tutto dall'incremento, che si prevede molto elevato nei prossimi due anni, dell'avanzo corrente non spendibile dai paesi esportatori di petrolio, costituito dalle esportazioni nette di tali paesi. E' molto difficile che le importazioni dei paesi OPEC possano aumentare in futuro, agli elevatissimi tassi registrati nel periodo seguito alla crisi del '74. Il fallimento della politica di industrializzazione forzata tentato dall'Iran, ha spinto i paesi petroliferi a rivedere gli orientamenti e le strategie di sviluppo in direzione di una industrializzazione più equilibrata e meno separata dal loro contesto regionale, per cercare di minimizzare gli sprechi economici e le tensioni sociali sperimentati in questi ultimi anni. E' quindi molto probabile che la domanda di beni e servizi dei paesi OPEC non potrà crescere nella misura richiesta dalle esigenze delle economie dei paesi industrializzati. Il surplus corrente dei paesi petroliferi è destinato a salire circa del 65% rispetto al valore, già elevato del 1979.

Anche le possibilità di riciclaggio di tali eccedenze sono oggi minori che in passato. Sia per la pesante situazione debitoria che caratterizza le maggiori banche operanti sugli euromercati; sia per la diminuita disponibilità dei paesi petroliferi ad effettuare depositi su tali mercati; sia per i crescenti pericoli di insolvenza di alcuni paesi debitori, a seguito dell'enorme incremento dell'indebitamento avvenuto in questi ultimi anni. Le maggiori ripercussioni si avranno sulle condizioni dei paesi in via di sviluppo. Negli anni seguenti la crisi del '74, alcuni di essi hanno fatto ricorso in modo massiccio agli intermediari finanziari privati, attraverso il mercato delle eurovalute, per l'ottenimento di prestiti esteri destinati al finanziamento dei crescenti deficits delle loro bilance dei pagamenti. Hanno così potuto evitare una drastica caduta dei tassi di espansione interna. Ma all'ingente intervento del sistema bancario ha corrisposto un sensibile au

mento della concentrazione geografica dei finanziamenti, ristretta ad un piccolo numero di paesi in via di sviluppo, oltre che un peggioramento della struttura temporale dell'indebitamento con un appesantimento del servizio del debito, rappresentato per circa due terzi da rimborsi e per un altro terzo da interessi. Le difficoltà di garantire un adeguato flusso di finanziamenti a tali paesi attraverso il mercato delle eurovalute non potranno che accrescere i rischi di insolvenza per alcuni di essi e non è escluso che possano minacciare la solvibilità di alcune grandi banche private più esposte sul mercato internazionale. Una fase recessiva dei paesi industrializzati tenderà certamente ad aumentare le probabilità e la portata di tali dissesti finanziari.

Vi sono dunque numerosi elementi che inducono a ritenere molto elevato il rischio di una recessione nell'area industrializzata ancora più severa, in quanto a dimensioni e a conseguenze, di quella verificatasi nel '74-75. Ed è nel corso del 1980 che si verificherà l'intero effetto deflazionistico dei rincari petroliferi. Il mantenimento di ritmi sostenuti dell'attività economica a livello internazionale nel 1979 è dovuto infatti ad un insieme di fattori contingenti e reversibili - sui quali non possiamo qui soffermarci - che contribuiranno tuttavia a rendere ancora più inclinato il profilo di caduta della produzione industriale nel prossimo anno.

Per quanto difficile sia effettuare un raffronto tra eventi e circostanze dell'attuale evoluzione congiunturale e il periodo '74-75, si è cercato nelle pagine precedenti di ricordare come i fattori determinanti della più grave recessione internazionale nel dopoguerra non furono solo gli effetti automatici del rincaro petrolifero, ma soprattutto le politiche deflattive autonomamente adottate dai maggiori paesi nel tentativo di scaricare all'esterno il costo della crisi, in assenza di una qualsiasi politica di cooperazione internazionale in grado di redistribuire tra i diversi paesi il maggior costo del petrolio e i disavanzi commerciali da questo provocati. Ne è seguito un periodo di rallentamento della crescita, di ampie fluttuazioni cicliche, di alimento del processo inflazionistico e di aggravamento del problema petrolifero. Ma le esperienze della prima crisi petrolifera non sembrano influire nella fase attuale sulle scelte di politica economica dei maggiori paesi. Le politiche monetarie e fiscali sono dirette al contenimento dei livelli di attività e non potranno che rafforzare le tendenze depressive già operanti. Indirizzi ed intenti

puramente restrittivi accomunano così le politiche di tutti i più importanti paesi. Si sta rapidamente scivolando verso una "deflazione in compagnia", che ripropone la recessione come panacea per contrastare il processo inflazionistico e comprimere il deficit petrolifero. Sulla durata ed intensità di tale fase recessiva tuttavia nessuno è in grado di fare previsioni. Al di là di ossequi verbali alla cooperazione economica internazionale, le autorità governative dei maggiori paesi sembrano dunque riproporre un codice di comportamento tradizionale ispirato da interessi di parte, proiettati per lo più in un'ottica di breve periodo. Alternative realistiche alla "deflazione in comune" potrebbero scaturire solo da una effettiva volontà di forme di cooperazione internazionale tra i diversi paesi e di coordinazione delle rispettive politiche e monetarie. Allo stato dei fatti questo obiettivo appare difficilmente raggiungibile.

4. Come mai l'assenza di cooperazione internazionale è così accentuata? Questa assenza di cooperazione nasce in realtà dal rifiuto di prendere atto della fine degli equilibri che fino alla fine degli anni '60 avevano governato i rapporti, i ruoli e la ripartizione delle risorse fra i grandi raggruppamenti, la CEE, gli USA e i PNI. Prenderne atto significa accettare una qualche redistribuzione delle risorse, assumersi responsabilità internazionali, vedere in alcuni casi ridotto il ruolo del passato. Per evitare questo la reazione americana è stata quella dell'interessato disinteressamento nei confronti del dollaro. D'altra parte i tentativi di costituire un polo monetario europeo e quelli di imporre i diritti speciali di prelievo come moneta internazionale non hanno messo capo a molto. La persistente latitanza di un sistema monetario internazionale efficiente - surrogato dall'inflazione - impedendo una significativa allocazione delle risorse, impedisce la stabilizzazione dell'economia internazionale e il governo, difficile ma altrimenti non impossibile, delle conseguenze della crisi petrolifera.

Le cause dell'attuale crisi dell'economia internazionale non sono certo rintracciabili solo nei problemi monetari. Tuttavia, gli aspetti monetari della crisi sono significativi e assai espressivi, perché in essi meglio si evidenzia quell'inerzia che traduce in fatti la volontà dei PIEM di non cambiare le cose, ovvero la loro incapacità di immaginare un nuovo, mutuamente conveniente, assetto di circolazione e distribuzio-

ne delle risorse.

Di fronte al nuovo aumento dei prezzi del greggio l'insieme dei paesi industrializzati presenta, rispetto al 1973, nel complesso un migliore equilibrio nei propri conti con l'estero. E' peggiore invece la situazione della bilancia dei pagamenti americana essendo il suo miglioramento dovuto principalmente all'andamento recessivo di quella economia mentre è assai difficile pensare che i paesi OPEC possano costituire, come negli anni successivi al '74, un ampio mercato di assorbimento di importazioni provenienti dai paesi consumatori e che ha permesso un ripianamento dei loro attivi entro il 1978.

Più difficilmente, inoltre, i deficit dei paesi sottosviluppati potranno essere finanziati dai mercati internazionali con la stessa intensità del passato. I rapporti capitali/attività delle banche dell'euromercato stanno raggiungendo livelli considerati insostenibili e tali da sconsigliare l'ulteriore esposizione nei confronti di paesi deficitari e la accettazione di ulteriori depositi, pur continuando a sopportare il triplice rischio di insolvenza, di differente struttura temporale di attività e passività e di cambio. Farà sentire i suoi effetti negativi la concentrazione dei crediti presso un gruppo di paesi ad elevata importazione di petrolio perché a più rapida crescita, i quali vedranno aumentato il loro fabbisogno di finanziamenti al nuovo scopo di non ostacolare gli attuali programmi di investimento.

Ulteriori focolai di instabilità vanno quindi ricercati negli sviluppi dei mercati finanziari internazionali.

Il 1977 e il 1978 sono stati caratterizzati da una prevalente condizione di "borrower's market". La abbondante liquidità, proveniente tanto dal deficit USA che dal reimpiego sui mercati dei dollari acquistati dai paesi eccedentari, in presenza di una diminuita domanda proveniente dai paesi industrializzati grazie al miglioramento dei loro conti con l'estero, si è incontrata con una domanda proveniente in misura crescente dai paesi sottosviluppati, compresi i paesi OPEC, e in "via di industrializzazione", che hanno così finanziato gli squilibri nei loro conti con l'estero, accumulando altresì riserve in eccesso all'immediato fabbisogno ed evitando così che il finanziamento dei deficit dovesse dipendere dalle concessioni di prestiti da parte del FMI e dalle conseguenti imposizioni di "condizionalità" sulla propria politica economica.

Dal '78 al '79 queste tendenze si sono mantenute e rafforzate. A fronte di un riassorbimento del deficit USA il tendenziale riequilibrio dei pagamenti nell'area OCSE ne ha diminuito la domanda netta di crediti facendo così aumentare quelli concessi ai paesi non appartenenti a quest'area la cui quota ha superato, l'anno passato, il 50%. Va però ricordato che tra questi ultimi un ristretto numero di paesi (Brasile, Messico, Venezuela, Hong Kong tra gli altri) ricopre più di due terzi del totale dei crediti concessi.

La generalizzazione alle tendenze restrittive nei mercati monetari nazionali, a cominciare da quelli USA, nonché gli accordi dei paesi del gruppo dei dieci a non ridepositare le proprie riserve sugli euromercati potrebbe ripercuotersi, almeno in parte, sulle condizioni di offerta generali invertendo le condizioni favorevoli ai prenditori, mentre i nuovi consistenti aumenti dei prezzi del petrolio potrebbero generare peggioramenti nei problemi di finanziamento dei deficit, soprattutto nei paesi del Terzo Mondo in presenza della scadenza contemporanea di una consistente quota dei crediti. Si fa notare che l'accumulo di riserve che tali paesi hanno effettuato negli anni trascorsi dovrebbe costituire, almeno nel breve periodo, una garanzia sufficiente a fornire i mezzi di finanziamento mentre, ove dovessero mantenersi le preferenze dei paesi OPEC a investire a breve i propri surplus sugli euromercati, sarebbero non compromesse le disponibilità dal lato dell'offerta. Si controbatte che se questo può essere possibile nel breve periodo, una crescente domanda da parte di tutti i paesi importatori di petrolio a fronte delle nuove condizioni nei mercati energetici potrebbe invertire, in misura e in tempi non facilmente prevedibili, le condizioni a favore dei paesi prenditori. Si tenga poi presente che le accentuate condizioni di concorrenza tra gli intermediari hanno comportato riduzioni anche consistenti dei margini di profitto e creato difficoltà nel generare capitale interno; i rapporti capital/asset di gran parte degli operatori bancari sono, di conseguenza, ormai a livelli tali da compromettere un funzionamento non rischioso dei mercati.

Per queste e per altre considerazioni da molte parti sono state avanzate preoccupazioni su crescenti pericoli di insolvenza da parte dei debitori, che potrebbero coinvolgere seriamente la stabilità di un mercato del credito in cui non è presente un prestatore istanza.

L'aumento della dimensione degli euromercati e soprattutto l'uso che della liquidità da esso proveniente è stata fatta del mercato internazionale, hanno riproposto nel 1979, con maggiore insistenza rispetto al passato, le esigenze di un loro controllo. Si sostiene da lungo tempo e con argomentazioni oramai ben note che nei comportamenti dei medesimi sono insite forze che potrebbero diventare fortemente destabilizzanti e pericolose per la stessa sopravvivenza delle relazioni economiche e finanziarie internazionali. Da una parte troppo peso sarebbe stato accollato sul sistema di intermediazione finanziaria negli anni '70, costretto a fronteggiare, oltre al rischio paese, quello connesso al differente profilo temporale di debiti e crediti e quello connesso alle oscillazioni dei cambi. Dall'altra gli stessi intermediari finirebbero, col loro comportamento, con alimentare almeno parte di tali rischi. Oltre alla non sufficiente cautela nel concedere crediti sono ben note le accuse rivolte ai mercati finanziari di alimentare i movimenti speculativi, che amplificano le oscillazioni delle valute, mentre l'eccessiva espansione monetaria accrescerebbe le pressioni inflazionistiche e la loro trasmissione internazionale, indebolendo le capacità di controllo delle autorità monetarie.

I movimenti speculativi di capitali si compongono con la debolezza delle partite correnti della bilancia dei pagamenti americana: nel determinare la crescente instabilità del dollaro.

va ricercata

La gravità di tale instabilità/nel fatto che ad essa non corrisponde il rafforzamento di qualcosa d'altro, valuta nazionale o altro mezzo finanziario, che si possa presentare come il "naturale" sostituto del dollaro. Al contrario la fuga dalla valuta americana è grave perché non si indirizza verso una destinazione stabile e definitiva ma trova, di volta in volta, punti di convergenza precari, dai quali sono possibili altrettanti precari ritorni. La costellazione di alternative al dollaro che, più o meno periodicamente, viene generata dalle scelte di mercato è poi essa stessa generatrice di instabilità perché non contrassegnata da una mutua compatibilità delle scelte medesime.

Questa situazione va fatta risalire alle molteplici funzioni che il dollaro ricopre, ciascuna delle quali vive di una vita autonoma e allo stesso tempo fortemente influenzata dalle rimanenti.

Il dollaro a scopo di transazione è andato negli ultimi anni rapidamente perdendo quota a favore di altre valute (soprattutto marchi e yen). Tale tendenza trova origine nella caduta della quota del commercio USA su quello mondiale, così come del suo reddito nazionale, che si è accompagnata ad una crescente apertura dell'economia americana.

Se il ruolo commerciale della valuta americana va progressivamente perdendo terreno rimane ancora assai solido il suo ruolo di strumento finanziario. L'estensione e la efficienza dei mercati finanziari internazionali a base statunitense e, fino ad oggi, l'opposto atteggiamento delle autorità monetarie degli USA e dei paesi a moneta forte nell'alimentare la diffusione di xenomercati nella propria valuta, hanno fatto sì che la quota in dollari degli euromercati sia rimasta a tutt'oggi sostanzialmente stabile.

La composizione delle riserve ufficiali, dal '70 ad oggi, ha visto notevolmente accrescere la componente in valuta; all'interno di questa è cresciuta la quota del DM, è caduta verticalmente quella della sterlina, mentre è cresciuto il peso relativo e assoluto del dollaro. Anche in questo caso la natura composita della moneta americana può spiegare la apparente contraddizione. Ingenti surplus e ingenti deficit petroliferi hanno alimentato offerta e domanda di riserve in dollari mentre, soprattutto negli ultimi due-tre anni, l'offerta della valuta americana è stata alimentata dagli interventi che le autorità monetarie di altri paesi effettuavano a sostegno della stessa.

In tali condizioni la difesa della posizione del dollaro come strumento di riserva è possibile solo attraverso il ricorso a misure di drastica stretta monetaria, che contribuiscono ad alimentare la spirale stagflazionista internazionale. Inoltre tale ipotesi comporta necessariamente una riduzione della liquidità internazionale, la quale danneggia in primo luogo i PNI maggiormente esposti verso gli xenomercati, e di riflesso può danneggiare la stessa stabilità di questi mercati finanziari.

Il dibattito acceso sulla istituzione di un conto sostituzione di dollari in DSP e gestito dal FMI, allo scopo di drenare l'eccesso di valuta americana e neutralizzare il potenziale destabilizzante di queste masse di manovra (mutando quindi la composizione, ma non il livello, delle riserve mondiali) è

un ulteriore esempio di pressanti esigenze non accompagnate da buone intenzioni. Le caratteristiche di liquidità e stabilità del valore reale, che dovrebbero rendere gli SDR attraenti e credibili strumenti di investimento - come ha ricordato De Larosiere alla assemblea di Belgrado - sembrano dipendere in primo luogo dalle politiche monetarie seguite in futuro dagli USA, sui cui mercati finanziari il FMI reinvestirebbe, i dollari così ottenuti, cercandovi di trarre i profitti atti a finanziare il conto sostituzione, e dunque dalla attiva volontà degli USA, non solo a salvaguardare il valore interno ed esterno della moneta, ma a collaborare al processo di diversificazione.

A tal fine sarebbe tuttavia necessario un accordo sul ruolo relativo del dollaro e delle monete europee. Ora, tale accordo non solo non esiste fra Stati Uniti e Comunità, ma allo stesso interno della Comunità il nodo dei rapporti fra tentativi di integrazione monetaria europea e dollaro è lungi dall'essere risolto. Così, se si osservano le vicende iniziali dello SME, se ne ricava l'impressione che l'andamento della neonata struttura monetaria abbia immediatamente risentito della pressoché totale mancanza, tra gli stati aderenti, di una politica concordata nei confronti delle valute terze ed in particolare del dollaro. E' possibile infatti scandire i primi mesi di vita dello SME tenendo presente l'andamento della moneta americana sui mercati internazionali. Lo SME è entrato in vigore (il 13 marzo 1979) nel momento di forte ripresa del dollaro dopo l'inversione di tendenza di fine '78. In questo periodo la Bundesbank è intervenuta per evitare un eccessivo rafforzamento della valuta americana. Contemporaneamente la Banca d'Italia interveniva in direzione opposta per evitare un eccessivo apprezzamento della lira sul dollaro, proseguendo, sia pur nelle mutate condizioni, la politica di "semi-equidistanza" rispetto a marco e dollaro praticata nell'anno precedente.

Quando il dollaro all'inizio dell'estate ha nuovamente ripreso la sua corsa al deprezzamento, è ripresa la tendenza al rafforzamento del marco. La linea di condotta della Bundesbank, tendente ad evitare tanto eccessivi deprezzamenti che eccessivi apprezzamenti della valuta americana rappresenta certamente un esempio di comportamento stabilizzante; meno stabilizzanti nel medio periodo sembrano però le resistenze ad assecondare la domanda di marchi in base alle motivazioni che un sistema a più valute di riserva finirebbe per aumentare le spinte centrifughe. Su tali motivazioni si può, a certe con-

dizioni, concordare. Si può inoltre convenire sugli oneri che l'ufficializzazione del marco quale valuta di riserva comporterebbe alla Germania in termini di controllo della liquidità interna, non essendo perseguibile, dato il grado di apertura, un atteggiamento di benign neglect. Non sarebbero inoltre trascurabili le spinte deflattive per altri paesi, in presenza di un eventuale "DM shortage" a fronte del quale una sostenuta domanda della valuta tedesca finirebbe per danneggiare la competitività di quella economia. Occorre però ricordare come la tendenza alla diversificazione, dei dollari verso marchi, sia un fatto (soprattutto nei paesi non appartenenti al gruppo dei dieci) e che inoltre il rifiuto di accettare ufficialmente il ruolo di riserva alla valuta tedesca non può risolversi nel conservare tale ruolo unicamente al dollaro.

III. Il negoziato nord-sud

Quanto è stato detto nella parte precedente dovrebbe aver chiarito fra l'altro che i rapporti fra PIEM e PNI non sono un settore isolato o isolabile dell'economia internazionale. Al contrario questi rapporti sono profondamente integrati con quelli fra gli stessi PIEM e le soluzioni che li interessano riguardano simultaneamente i PIEM e tutta l'economia internazionale. E' vero anche, pertanto, che le soluzioni riguardanti i PIEM concernano simultaneamente i PNI. Così, non ci sono dei problemi monetari riguardanti specificamente i PNI, se non in un senso molto limitato. I problemi monetari riguardano invece l'insieme dell'economia internazionale.

Tuttavia esiste, su un piano dunque che è sostanzialmente politico, un negoziato Nord-Sud, peraltro tanto complesso quanto farraginoso. Esso costituisce una dimensione politico-diplomatica che ha sostituito quella del non allineamento. In questa dimensione i conflitti fra PIEM e PNI sono acuti. I PIEM partecipano solo marginalmente al negoziato, ma in realtà ne sono sempre più coinvolti, come vedremo nella parte successiva del documento.

Si sostiene qui che i ripetuti insuccessi del negoziato possono condurre a una consapevole rottura del quadro multilaterale e quindi all'estensione di aiuti privilegiati verso singoli paesi. Si suggerisce anche che il mantenimento del quadro potrebbe essere consentito da un diverso atteggiamento del

l'URSS, secondo quanto è del resto proposto nel rapporto della Commissione Brandt.

1. Il negoziato Nord-Sud, inteso come trattativa per la instaurazione di un "Nuovo Ordine Economico Internazionale", ha avuto un suo ciclo storico, iniziato nel 1973 e concluso già nel 1978. Questo ciclo non è stato il primo del rapporto, fra mondo industriale e mondo non industriale. Possiamo molto schematicamente affermare che quel rapporto aveva in precedenza attraversato almeno altri due cicli, uno focalizzato sul tema della decolonizzazione, dal dopoguerra ai primissimi anni sessanta; e l'altro focalizzato sul tema del superamento del sottosviluppo senza che fosse messo in discussione l'insieme di regole scritte e non, che si può dire costituissero il vecchio ordine economico. Questa seconda fase, che ha avuto - a differenza della prima, è bene ricordare - esito negativo, viene bruscamente interrotta dalla vicenda petrolifera del 1973. Questa vicenda indica un mutamento nei rapporti di forza contrattuali fra Nord e Sud che nessuna delle due parti (nemmeno il Sud) precedentemente sospettava.

All'indomani del quadruplicamento dei prezzi del petrolio del 1973 assumono necessariamente diversa rilevanza le tesi di quanti, nei paesi in via di sviluppo, andavano preparando la rivendicazione di una trasformazione qualitativa dei rapporti economici internazionali. La richiesta di un nuovo ordine, che stava emergendo già precedentemente al primo choc petrolifero, avrebbe assunto senza di questo un carattere retorico, senza mai giungere al centro dell'attenzione politica.

L'inizio del negoziato Nord-Sud può essere individuato nella Sesta assemblea speciale delle Nazioni Unite, la quale approva la dichiarazione ed il programma di azione per l'istaurazione di un nuovo ordine economico internazionale, ma è caratterizzata dal rifiuto, da parte dei maggiori paesi industriali, di accettare il nesso fra problema energetico e mutamento dell'ordine economico internazionale, e dalla mancata comprensione dei motivi per cui un mutamento dell'ordine economico internazionale fosse necessario.

La maggior parte dei paesi industriali ha ritenuto che il sistema come si era andato evolvendo dal dopoguerra fosse capace di offrire sufficienti ritorni a tutti i partecipanti ad esso, così da garantire il comportamento ortodosso di ciascu-

no. Tipica di questa convinzione era la conclusione che l'Opec non avrebbe potuto mantenere gli alti prezzi decisi nel 1973, a causa della concorrenza che si sarebbe scatenata fra i produttori; o la aspettativa di una frattura all'interno dei Settantasette fra produttori e non produttori di petrolio, esportatori e non esportatori di manufatti, paesi fortemente indebitati e paesi ai quali crediti non erano mai arrivati; o anche l'ipotesi che i produttori di petrolio avrebbero in una certa misura aumentato l'offerta per soddisfare la domanda ed alimentare i propri investimenti.

Si è così sottovalutato il rischio di un moltiplicarsi di comportamenti destabilizzanti da parte dei paesi in via di sviluppo, ed anche la vulnerabilità del sistema di fronte a questi comportamenti destabilizzanti. E' mancata, nel mondo industriale, la leadership politica necessaria per elaborare e portare avanti una strategia valida per i tempi lunghi, anziché soltanto per far fronte alle contingenze (o nemmeno a quelle).

Gli Stati Uniti, che sono ancora oggi l'unico paese in grado di assumere la leadership politica necessaria, sono stati paralizzati dal continuo conflitto fra il Congresso e l'esecutivo, che ha costretto quest'ultimo a logoranti battaglie su questioni preliminari, senza che si creassero mai le condizioni per una ripresa di iniziativa a livello internazionale. Per quanto attiene la tematica economica, la credibilità internazionale degli Stati Uniti è stata rovinata dalla incapacità a giungere rapidamente alla definizione di una politica energetica, mentre la certezza di trovare una accoglienza negativa in Congresso ha sicuramente spinto l'Amministrazione a non prendere alcuna iniziativa di apertura verso i paesi in via di sviluppo.

Quanto alla Comunità Europea, che pure potrebbe teoricamente svolgere un ruolo di iniziativa, i dissensi al suo interno hanno avuto un effetto paralizzante ancora più grave.

Il risultato è stato che, dalla VII sessione speciale delle Nazioni Unite in poi, i PIEM, pur avendo abbandonato la strategia dello scontro aperto, hanno finito con l'adottare tattiche dilatorie, aventi lo scopo principale di svuotare il più possibile di significato le diverse occasioni negoziali, concedendo il minimo indispensabile ad evitare lo scontro aperto. Obiettivo, questo, in definitiva raggiunto: ma lo scontro che

si è evitato nelle aule delle conferenze è andato nondimeno ma turando sempre più grave al di fuori di esse, fino a che la ri voluzione iraniana lo ha fatto nuovamente precipitare.

Pur non essendovi stata formalmente rottura del negoziato, si è quindi di fatto passati da una fase prevalentemente nego- ziale ad una fase prevalentemente conflittuale. Una ripresa del negoziato potrebbe aversi nel 1980, con la VIII sessione speciale delle Nazioni Unite, e le altre importanti conferenze internazionali in programma. Si tratta tuttavia di una possi- bilità molto remota, non potendosi percepire alcun segno di mi- glioramento o di superamento della fase conflittuale nel nego- ziato globale.

Nella attuale fase il rapporto Nord-Sud è caratterizzato dalla concentrazione dell'interesse su aspetti oggettivamente secondari o su rivendicazioni presentate in modo da essere me- ramente strumentali. E' avvenuto così - paradossalmente - che le questioni principali (la riforma del sistema monetario e creditizio internazionale, il problema dell'energia, il proble ma di un adeguato sviluppo della offerta di materie prime) sia no completamente uscite dalla agenda dei negoziati Nord-Sud.

Al tempo stesso, l'acuirsi delle contraddizioni fra i pae si in via di sviluppo rende sempre più difficile una comune po sizione dei 77 e spinge a rivendicazioni massimaliste, come quel la della istituzione di un fondo per l'industrializzazione di 300 miliardi di dollari (principale argomento di scontro all'U nido di Nuova Delhi) il cui finanziamento sarebbe assicurato dai paesi industriali e dai produttori di petrolio con surplus finanziari, ma la cui amministrazione sarebbe unicamente affi data ai paesi beneficiari. A parte la palese improponibilità di un tale meccanismo decisionale, la cifra di 300 miliardi di dollari è tale che non si riuscirebbe sicuramente ad impiegarla in progetti di sviluppo industriale: il fondo accumulerebbe residui passivi depositandoli presso le banche dell'euromer ca- to, prospettiva di scarso interesse.

La possibilità di un positivo svolgimento di un negoziato Nord-Sud è dunque praticamente nulla. Cosa vuol dire il fal li- mento del negoziato Nord-Sud? Vuol dire forse che ci si av- via inevitabilmente verso un conflitto economico planetario che veda queste due regioni fra loro contrapposte in un conte sto di forte protezionismo, interruzione dei rifornimenti di materie prime, crollo dei circuiti finanziari?

La risposta sembra debba essere negativa: semplicemente, alla trattativa globale Nord-Sud seguiranno una serie di altre trattative fra paesi o gruppi di paesi su problematiche più ristrette e di specifico interesse delle parti. Del resto una tendenza di questo genere è già in corso.

Ci si può domandare se questo conduce all'abbandono dell'idea di un passaggio da un "vecchio ordine" ad un "nuovo ordine"; e, anche qui, la risposta sembra debba essere negativa, poiché in definitiva il nuovo ordine ha sempre avuto contorni alquanto indefiniti, ed il vecchio non è mai esistito in quanto Ordine Economico Internazionale, bensì è stato il portato storico di un complesso agglomerato di accordi diversi.

Ci si può al tempo stesso chiedere se questo non rappresenti il trionfo della strategia americana, che ha sempre ricercato la settorializzazione del negoziato e la suddivisione dei partecipanti. In buona misura ciò è certamente vero, tuttavia non bisogna dimenticare che questa nuova fase si apre in una congiuntura economico-politica globale assai diversa, e tale che i paesi del Sud ne sono sostanzialmente rafforzati.

Lo stesso fallimento del dialogo Nord-Sud ha infatti contribuito a creare una situazione di accresciuta instabilità e conflittualità all'interno del Terzo Mondo, e lo ha trasformato in terreno di scontro immediato fra le due superpotenze; cosa che forse non sarebbe avvenuta se dalla fine degli anni sessanta fosse stato realizzato un diverso governo dell'economia internazionale.

Oggi comunque la stretta interconnessione fra tematica Nord-Sud e tematica Est-Ovest, cioè fra distensione o confronto fra superpotenze da un lato e problema dello sviluppo dall'altro, sembra essere il dato caratterizzante.

Questo fa sì che se fra i paesi Ocse la sensibilità alle richieste presentate nelle sedi internazionali dal gruppo dei 77 è molto bassa, la loro sensibilità rispetto alla situazione di specifici paesi o specifici problemi è crescentemente acuita.

Dal punto di vista geografico, una serie di vicende degli ultimi anni, culminata con l'episodio afgano, hanno attribuito un notevole potere contrattuale a paesi del Terzo Mondo che prima ne avevano ben poco.

Il caso più macroscopico é ovviamente quello della Cina popolare, la quale si presenta sulla scena internazionale con una "domanda" dai contenuti non soltanto politici e militari, ma anche conomici. Certamente fino ad oggi la Cina ha esercitato solo una modesta "domanda" verso il sistema economico internazionale; ad esempio essa non ha richiesto di entrare in organismi come la Banca Mondiale o il Fondo Monetario, e le sue attività di esportazioni di manufatti sono soltanto ad uno stadio iniziale. Tuttavia sembra prevedibile che la "domanda" cinese aumenterà con il tempo, e che ad essa una qualche soddisfazione dovrà necessariamente essere data.

In Asia minore e nel Nordafrica vi sono almeno tre paesi nella cui stabilità politica i paesi Ocse hanno un forte interesse e che esprimono una forte "domanda": la Turchia, il Pakistan e l'Egitto. L'Arabia Saudita é ovviamente fondamentale, ma esprime una "domanda" minore, a meno di non prendere in considerazione quella di ridurre la propria produzione di petrolio per non creare una situazione intollerabile a livello regionale.

Nel Magreb, pur essendo di gran lunga un'area di minore tensione gli Stati Uniti sono intervenuti con aiuti al regime di Hassan in Marocco.

In Africa l'attenzione si concentra ovviamente sul futuro dell'Africa australe, regione la cui stabilità é essenziale per l'Ocse. Avendo gli accordi di Lancaster House avuto successo in Rodhesia, vi sarà certamente una "domanda" di contenuto economico rivolta ai paesi industriali per stabilizzare l'equilibrio politico emerso dalle elezioni.

Perfino verso L'America Latina, regione nella quale si direbbe oggi che nessun serio interesse strategico é in gioco, si sviluppa con notevole intensità l'attenzione di certi paesi dell'Ocse, ed in particolare della Germania e del Giappone.

Nella "cura" di questi specifici " problemi" sembra emergere, non senza contraddizioni, una certa divisione del lavoro fra i principali PIEM. Così é abbastanza evidente che la Francia ha una più marcata presenza in Africa, mentre la Germania agisce da capofila nella organizzazione di aiuti alla Turchia.

Questo coacervo di iniziative di diverse dimensioni, caratteristiche ed intenzioni finisce coll'interessare la quasi

totalità dei paesi del Terzo Mondo. Si potrebbe rovesciare il procedimento logico, e chiedersi quali sono i paesi del Gruppo dei 77 la cui "domanda" PIEM possano permettersi di ignorare tranquillamente; la lista sarà relativamente breve, e la dimensione totale delle popolazioni interessate ben piccola in rapporto al complesso del Terzo Mondo.

Esaminata da questo punto di vista, la problematica Nord-Sud sembra evolversi in una direzione che vede il coinvolgimento dei paesi Ocse verso certi paesi in via di sviluppo aumentare rapidamente ma con caratteristiche di sempre più marcato e immediato interesse proprio.

Se questa evoluzione sia o non sia nel miglior interesse dei paesi in via di sviluppo toccati é cosa difficile da discutere a priori, e che comunque dipenda in massima parte dalle scelte e dai processi politici degli stessi paesi in via di sviluppo. Poiché sembra ormai superato qualsiasi condizionamento dell'aiuto a determinate politiche economiche interne (si aiutano governi di ogni tipo, purché agiscano nel senso della stabilità degli equilibri strategici; e se anche si fanno pressioni perché vengano adottate certe misure di politica interna queste si dimostrano sempre più resistibili) la responsabilità di queste ultime ricade sempre più sulla struttura di potere locale. Mentre un governo che ha una solida base politica in uno dei tanti paesi-chiave difficilmente si troverà di fronte ad un rifiuto ideologico alle sue domande, nessun grado di coinvolgimento dei PIEM si rivelerà sufficiente a salvare, alla lunga, governi che non rispondono alla realtà del loro paese. Naturalmente, anche governi di questo genere attireranno il coinvolgimento dei PIEM, e la loro eventuale crisi creerà tensioni, ma l'esperienza sembra dimostrare che queste ultime saranno solo temporanee. Si veda in proposito l'esperienza iraniana, dove un anno dopo la caduta dello Scià il neoeletto presidente Bani Sadr sommessamente inizia ad esprimere nuovamente una domanda di relazioni economiche, anche se si rivolge ai paesi europei piuttosto che agli Stati Uniti. Esperienza che, fra l'altro, può essere uno degli argomenti a favore di una divisione dei compiti fra PIEM, in modo da consentire al gruppo una certa flessibilità di presenza superiore a quella del passato.

Se questo approccio appare minimalista, si rifletta al fatto che le più importanti iniziative per il futuro dei rap

porti con i paesi in via di sviluppo saranno prese (o non prese) a seguito della considerazione di dossiers diversi da quello Nord-Sud. In particolare, é cruciale l'esito delle discussioni in materia di energia e di riforma del sistema monetario internazionale. Eventuali decisioni che portino ad una riduzione della domanda di petrolio da parte dei PIEM; o che portino ad una riforma del sistema monetario che consenta un maggior afflusso di risorse finanziarie ai paesi in via di sviluppo per canali pubblici, ridimensionando il ruolo abnorme assunto dalla intermediazione delle banche private dell'euromercato negli ultimi cinque anni, avrebbero importanza di gran lunga maggiore di qualsiasi decisione che possa essere presa nel contesto della tematica Nord-Sud in senso stretto.

Nel complesso, dunque, é prevedibile un approccio regionale o bilaterale legato alla dimensione est-ovest. In questo senso, secondo quanto ha auspicato la Commissione Brandt, potrebbe prevedersi anche uno sviluppo multilaterale favorito da un profondo mutamento degli interessi dell'URSS verso il Terzo Mondo e da una diversa percezione delle possibilità e degli interessi globali di cooperazione. E' quanto vedremo nella quarta parte di questo documento.

IV. RAPPORTI EST-OVEST, DISTENZIONE E PROBLEMA NORD-SUD

Fino al 1960 l'integrazione economica internazionale era assai diversa da quella attuale. I rapporti tra i paesi industriali ad economia di mercato (PIEM) con i paesi non industrializzati (PNI) erano molto fitti ma senza dubbio dipendenti, cioè dominati dall'assoluta e pressoché totale prevalenza della divisione internazionale del lavoro ereditata dal passato. I rapporti fra i PIEM e i paesi industriali a economia di piano (PIEP) erano insignificanti così come pure ridottissimi i rapporti fra PIEP e PNI, salvo alcune situazioni locali o addirittura frontaliere. Questo quadro é profondamente cambiato nel senso che dei legami di interdipendenza si sono stretti e irrobustiti in tutte le direzioni.

Di queste direzioni non ci interessa tanto qui quella che lega i PIEM ai PNI, anche se é questo l'aspetto più evidente e forse determinante: il carattere di interdipendenza che progressivamente assumono gli antichi rapporti di subordinazione

fra questi due gruppi di paesi comporta delle conseguenze fondamentali e penetranti nella divisione internazionale del la voro e nella vita quotidiana di miliardi di persone. La carenza istituzionale di questo processo di trasformazione, il venir meno dei sistemi funzionali (la moneta, il commercio), surrogati da sistemi " irresponsabili", come quello degli euromercati, sono tutti fattori che al tempo stesso denunciano la gravità della crisi d'integrazione fra i due gruppi di paesi e l'incapacità, o la poca volontà, di affrontarla adeguatamente. Tutto ciò é lo sfondo necessario delle nostre riflessioni, le quali come abbiamo detto intendono essere su due punti specifici, i quali nel complesso delle relazioni internazionali potrebbero rivestire un'importanza ancora maggiore o avere degli effetti ancora più penetranti di quanto avviene per le relazio ni fra PIEM e PNI: rapporti fra PIEM e PIEP, i rapporti fra PIEP e PNI nonché i nessi che collegano l'evolversi di tali rapporti con la distensione.

Per quanto riguarda il punto dei rapporti fra PIEM e PIEP si sostiene che l'obiettivo di fondo della promozione dell'interdipendenza tra i paesi a economia di mercato e di piano é politico: stabilizzare la distensione creando interesi comuni e analoghi livelli di sviluppo. Il suo perseguimento richiede tuttavia un lungo processo durante il quale obiettivi politici ed economici devono essere tenuti distinti. La mancata percezione di questa distinzione ha portato all'inserimento di un fattore di grave crisi nella distensione.

D'altra parte, per quanto riguarda i crescenti rapporti di interdipendenza fra PIEP e PNI, le loro interferenze con i rapporti correntemente definiti nord-sud e gli effetti sul la distensione, le tesi sono molteplici: le interferenze di questa nuova interdipendenza con quella fra PIEM e PNI se non é regolata crea punti di rottura della distensione. L'inefficicia dell'intervento socialista in termini di sviluppo tende ad aumentare il ruolo di già operante fattore di instabilità delle superpotenze. Il coinvolgimento socialista nell'interdipendenza mondiale coinvolge i PIEP, agli occhi dei PNI, nella ricostruzione di un sistema globale, dal quale i PIEP, al livello raggiunto di interdipendenza, difficilmente possono sottrarsi anche per il loro stesso interesse. Uno sforzo comune dei paesi industrializzati é dunque necessario non solo ai fini di un più efficace progetto di sviluppo ma anche per il consolidamento della distensione.

1. La crescita dell'interdipendenza fra le economie dei PIEM e dei PIEP é uno dei fatti più rilevanti degli ultimi vent'anni. La rilevanza di questa interdipendenza é diversa a seconda del gruppo di paesi che si considera. Per gli Stati Uniti é meno importante che per l'Europa occidentale e la stessa Unione Sovietica. Gli USA sono stati coinvolti con cessioni di cereali tanto massicce quanto, tuttavia, episodiche. Le transazioni granarie sembrava che dovessero assumere un'importanza strutturale nei rapporti fra USA e URSS all'inizio degli anni 70, ma poi così non é stato. Grande rilievo hanno invece avuto i rapporti fra URSS e Europa occidentale, anche a partire da alcune semplici complementarietà, come quella fra impianti europei e idrocarburi sovietici. Nel complesso l'URSS e i PIEP in genere hanno un'importanza non trascurabile nel sostenere la domanda dei paesi europei. Forse però l'interdipendenza é soprattutto forte per i PIEP. Se si esamina la situazione attuale ci si avvede facilmente che le prospettive dell'Unione Sovietica e dei paesi socialisti dell'Europa orientale sono legate in modo tutt'altro che trascurabile allo sviluppo delle relazioni con i PIEM. Si può anzi dire che il venir meno dell'apporto americano allo sviluppo sovietico - che si può collegare all'approvazione del Trade Act del 1974 - ha già reso comunque più difficili certi importanti sviluppi dell'economia dell'URSS.

L'economia sovietica sta passando da una fase di industrializzazione estensiva, che impiega tecniche labour and energy intensive, a una fase di modernizzazione che richiede un capitale più ampio e sofisticato capace di risparmiare lavoro, energia e materia prima.

Questo indirizzo deve essere attuato non solo perché fa parte della grande strategia d'industrializzazione dell'URSS, ma perché alcune circostanze lo impongono. Innanzitutto la crescita demografica é molto accentuata nelle regioni, più industrializzate, del nord e non pare che possa essere compensata con migrazioni dal sud, dove invece la dinamica demografica é sostenuta. In secondo luogo i giacimenti di idrocarburi e di materie prime a occidente del paese sono in via di esaurimento, mentre i costi di estrazione e trasporto dai pressoché intatti giacimenti a oriente sono altissimi. Nel complesso sono necessari investimenti di grande rilievo e acquisizioni diffuse a massicce di know how che solo una intensa cooperazione con i PIEM rendono celermente possibili. A che punto sono questi flussi?

Il mancato intervento occidentale nella promozione degli investimenti e delle tecniche necessarie ad avviare l'estrazione del petrolio siberiano, dovuto all'impedimento fatto dal Trade Act del 1974 alle compagnie americane, è un po' l'origine di difficoltà e di conseguenze la cui gravità va apprezzata nel lungo periodo. La penuria energetica che ne è già derivata, oltre a ripercuotersi sui problemi di approvvigionamento dei paesi dell'Europa occidentale, ha portato ad un aumento dei prezzi del petrolio per i paesi dell'Europa orientale e della stessa URSS. Questo aumento assorbe parte delle risorse necessarie ad acquistare impianti e tecniche dall'Europa occidentale. Soprattutto ha per effetto quello di costringere i paesi dell'Europa orientale ad accrescere gli scambi con l'URSS per pagare la maggiore fattura petrolifera. Notiamo per inciso che il problema petrolifero socialista è probabilmente un fattore che costringe questi paesi a essere presenti in Medio Oriente (e forse in Vietnam) nonché a essere presenti sulle rotte dell'Oceano Indiano.

In conclusione, i PIEP hanno bisogno della cooperazione occidentale ma i fattori che si sono accumulati a seguito del mancato intervento americano nel settore petrolifero, aggravati da rigidità quali l'assenza di valuta convertibile, fanno sì che non solo l'ampliamento ma addirittura la prosecuzione di questa cooperazione si presenti assai problematica. Gli europei sono inclini a finanziare il disavanzo commerciale dei PIEP con crediti, fornitori e intergovernativi - cioè con investimenti finanziati pubblicamente -, ma questo metodo non può continuare indefinitamente, perché gli stessi PIEP sono costretti a ridurre drasticamente il deficit a seguito delle difficoltà interne (inflazione, aumenti petroliferi), perché a questo punto dovrebbero essere gli investimenti privati ad avere un ruolo decisivo e perché gran parte del finanziamento internazionale è affidato agli euromercati e quindi, per larga parte, alle banche americane. Infine, occorre tener presente che le misure prese da Carter a seguito della crisi afgana - ma anche quelle precedenti, come il congelamento degli averi iraniani - avranno comunque un effetto negativo sui rapporti di cooperazione est-ovest.

La cooperazione fra PIEM e PIEP è stata promossa con l'intento di stabilizzare la distensione alle radici, cioè promuovendo interessi comuni - interdipendenze - e livelli di sviluppo analoghi. In questo senso l'obiettivo di tale interdipendenza economica è politico. Il perseguimento di un tale ob-

biiettivo richiede tuttavia un lungo processo nel corso del quale obbiettivi politici ed economici devono essere tenuti rigorosamente distinti. Ciò non è stato percepito interamente né dagli americani, né dagli europei, né dai russi. Gli americani hanno continuamente realizzato dei "linkages" d'ogni tipo, dagli immigrati ebrei all'Afghanistan, sicché fra il Trade Act del 1974 e le misure di Carter si può dire che hanno liquidato la cooperazione, lasciando forse ai russi solo il compito penoso di scrollarsi di dosso l'interdipendenza acquisita con i PIEM e accumulare ciò facendo ogni tipo di sentimento di vendetta. Gli europei hanno maturato molti frutti dal commercio dei singoli paesi con i PIEP ma non hanno saputo unirsi per offrire loro un piano duraturo e strategicamente valido di sviluppo delle loro risorse. Anche oggi, nella crisi creata dagli americani - che essi giustamente non condividono - non trovano però la forza di andare oltre l'affermazione del mantenimento dei loro commerci. I russi, infine, non hanno mai dissipato il sospetto che le risorse incanalate verso di loro dai PIEM servissero a mantenere e ad accrescere le spese militari. La luce smagliante sotto cui è apparso l'esercito sovietico in Afghanistan, nello Yemen e in Etiopia, in un contesto di perduranti e crescenti difficoltà economiche interne, può confermare il sospetto.

La crisi attuale della distensione contiene così un fattore che agisce nel lungo periodo contro la sua stessa stabilità. Il manifestarsi di un'interdipendenza che accresce le difficoltà invece di favorire un comune sviluppo può infatti avere delle ripercussioni di una gravità che forse oggi si tende a sottovalutare.

2. Fino a non molto tempo fa i rapporti fra i PIEP ed i PNI erano molti limitati: alcuni prestati a condizioni di favore, ma "tied"; un acquisto di materie prime e di prodotti tropicali strettamente eseguito sulla base dell'andamento dei prezzi in modo da minimizzare l'esborso di valuta; acquisti a carattere politico (zucchero cubano o cotone egiziano) con saltuarie rivendite speculative sul cosiddetto mercato internazionale; qualche consigliere o esperto. L'approccio diretto continua ad essere di questo tipo, anche se appaiono differenze importanti fra le politiche dei paesi dell'Europa orientale e quelle dell'Unione Sovietica. Ciò che è cambiato è invece l'oggettivo coinvolgimento dei PIEP in un fascio di relazioni economicamente importanti con i PNI, che è poi quanto abbiamo chia-

mato qui interdipendenza. Questa interdipendenza è cresciuta considerevolmente anche se non ancora in modo determinante.

Volendo richiamare i fattori che stanno alla base di questa interdipendenza si deve prima di tutto menzionare il petrolio. Come abbiamo già detto, è la dislocazione dei giacimenti sfruttabili e le difficoltà che si frappongono allo sfruttamento dei giacimenti siberiani che conferiscono ai PIEP una certa dipendenza dai petroliferi non industriali, in particolare da quelli del Medio Oriente. E' difficile dire quanto si prolungherà questa dipendenza. Sebbene sia stata impostata una politica di conservazione dell'energia e di sviluppo delle nuove fonti energetiche, la situazione non si prospetta più brillante di quella prevalente in Occidente. E' da pensare dunque che il petrolio costituisce per i PIEP un motivo di interdipendenza con i PNI altrettanto intenso e spinoso che per i PIEM.

Un secondo motivo di interdipendenza è costituito dalle risorse alimentari, posto che il big deal con gli USA è tramontato e ha dimostrato inaccettabili rischi di ritorsione politica. Ma soprattutto è la pesca che appare importante per l'alimentazione della popolazione sovietica. Queste esigenze si intrecciano pertanto con quel particolare aspetto dell'interdipendenza che è costituito dall'uso del mare, delle sue risorse e dalla libertà di navigazione. Comunque, l'accesso alle risorse in genere sembra un problema crescente dei paesi socialisti, tanto che alcuni vedono in questo il fattore decisivo del loro recente espansionismo.

Un terzo motivo, più indiretto, di interdipendenza è costituito dalla lenta ma inesorabile spinta all'industrializzazione dei PNI. Nella competizione nascente per i mercati necessari a dare sbocco alla loro produzione manifatturiera, questi paesi guardano anche ai mercati socialisti e possono competere sugli stessi mercati d'esportazione dei PIEP. Da un altro punto di vista, si può dire che le trasformazioni in corso nella divisione internazionale del lavoro, sebbene apparentemente riguardino i rapporti fra PIEM e PNI, in realtà per il tramite dell'interdipendenza fra PIEM e PIEP in qualche modo investono anche questi ultimi.

Infine, occorre riflettere che i rapporti diretti che l'Unione Sovietica intrattiene con un numero crescente di PNI, non possono non porre un problema generale relativo ai modi e agli obbiettivi di una integrazione internazionale socialista.

Sembra infatti improbabile, da un lato, che tali rapporti si esauriscano in forme di aiuto convenzionale (esperti, prestiti, etc.) e, dall'altro, che l'adesione, ormai più che percettibile, di questi paesi al CMEA sia destinata ad avere un significato meramente propagandistico. E' più probabile, invece, che attraverso l'esercizio di quotidiani e stretti rapporti economici con questi paesi si incunei nell'orizzonte politico dei PIEP il problema stesso dei rapporti nord-sud nella sua dimensione globale. E' chiaro comunque che il tempo del puro e semplice finanziamento di un'economia, come nel caso di Cuba, o quello della mera alimentazione di un'economia di guerra, come nel caso del Vietnam, è un tempo che sta passando per sempre.

Qual'è il nesso di questo nuovo segmento dell'interdipendenza internazionale con la distensione? Tale valutazione va fatta in una prospettiva storica, riallacciandosi a quanto si è detto parlando degli assetti politici della distensione. Storicamente la distensione si sviluppa in un contesto in cui i PNI sono di fatto appendici più o meno autonome delle economie centrali dei PIEM. I PIEP non hanno strumenti concreti d'intervento sul problema dello sviluppo economico e danno precedenza agli aspetti politici e ideologici. Alcuni frammenti di relazioni di sviluppo, come i fondi concessionali per opere come la diga di Assuan o la ferrovia Tanzam, tendono a far intravedere un modello di sviluppo alternativo, ma hanno un carattere più che altro ostensivo ed emblematico. Su tutto ciò, comunque, i PIEP, ma specialmente l'URSS, tagliano corto asserendo che non avendo essi avuto responsabilità coloniali, la questione dello sviluppo dei PNI non riguarda loro ma i PIEM. Tutto ciò ha fatto sì che, nel bene e nel male, la questione nord-sud è andata sviluppandosi come una questione di rapporti essenzialmente fra PIEM e PNI. Se si tiene presente tutto ciò, è evidente che la nascente interdipendenza fra PIEP e PNI, trasferendo i rapporti fra questi due gruppi di paesi sul piano stesso dei rapporti fra PIEM e PNI, crea una sorta di interferenza fra PIEP e PIEM la quale reclama o una cooperazione o una accresciuta competizione fra i paesi industriali nei rapporti con i PNI.

Nella dottrina originaria della distensione questa competizione era prevista, anzi era l'essenza stessa della distensione, ma si trattava di una competizione pacifica. Ora, pacifica questa competizione non pare. Da un lato, questi nascenti rapporti di cooperazione allo sviluppo fra PIEP e PNI sono preceduti e accompagnati da interi corpi di spedizione, dall'al

tro, le prospettive sono intrinsecamente competitive perché riguardano, da entrambe le parti, un interesse per delle risorse, come il petrolio, il cibo, il mare, che sono scarse. Ci ritroviamo qui di fronte a un punto che abbiamo già toccato parlando della distensione da un punto di vista politico, vale a dire il ruolo essenziale di mediazione che ai fini della distensione svolgono i non allineati. L'autonomia dei non allineati crea quello spessore necessario perché le superpotenze non vengano immediatamente in contatto trasformando le relazioni con i PNI in zone d'influenza rispettive. Dal punto di vista politico - abbiamo detto - la crisi del non allineamento attua questo rischio. Dal punto di vista economico, il gruppo dei 77 con tutti i suoi difetti può invece costituire una mediazione importante fra PIEM e PIEP, capace al limite di obbligarli a una competizione pacifica, ovvero ad una cooperazione. Nel complesso, tuttavia, per ora non è chiaro dove questi nuovi fattori di competizione che nascono dal crescente ruolo nord-sud dei PIEP possano portare, ma è necessario in un'analisi del-l'attuale contesto internazionale tenerne conto.

Una seconda riflessione che viene fatto di esprimere riguarda l'incapacità, storicamente manifestatasi, da parte degli USA di gestire le crisi locali o regionali intervenendo sulle cause endogene e profonde di tali crisi invece che congelandole nella dimensione est-ovest che inevitabilmente ciascuna di esse finisce per assumere. Storicamente siamo abituati ad analizzare questo problema con riferimento agli USA, perché sono stati gli USA, dal Mediterraneo alla Corea, ad intervenire o ad essere coinvolti direttamente nelle crisi. Ora che l'URSS, avendone acquisito la capacità, interviene anche essa, occorre chiedersi se lo stesso problema non si porrà, ovviamente moltiplicato e amplificato. Sembra di dover rispondere di sì.

L'URSS sembra seguire il cammino percorso dagli USA, nel senso che la capacità d'intervento militare sta in proporzione inversa alla capacità di aiutare i singoli paesi a uscire dalla condizione di subordinazione economica in cui si trovano. Ogni volta che un paese è fatto oggetto di aiuti nel quadro di un interesse direttamente collegato al conflitto (ovvero alla distensione) est-ovest, questo paese ha registrato insuccessi e ritardi sul cammino della sua emancipazione economica. Questa correlazione vale a maggior ragione per l'URSS, i cui strumenti d'intervento sono notoriamente più deboli e rozzi di quelli americani. Abbiamo così un effetto di moltiplicazione

di questa negativa influenza delle superpotenze sullo sviluppo dei PNI. Per quanto riguarda la distensione questo amplificarsi dei problemi economici che nascono dall'intervento locale delle superpotenze può essere visto come un ulteriore elemento di difficoltà nell'ambito della distensione. Può essere però anche un elemento che, accomunando le sorti e gli interessi dei PNI reclama un atteggiamento più cooperativo fra PIEM o PIEP. A questo proposito il gruppo dei 77 potrebbe svolgere un utile ruolo se sarà capace di sottolineare questa sgradevole convergenza fra paesi industriali a diverso regime economico.

Questo possibile ruolo attivo dei PNI, nella loro veste di gruppo dei 77 va sottolineato anche in relazione a un'ultima riflessione che si può fare circa il nesso fra interdipendenza e distensione. E' importante, infatti, notare - secondo del resto quanto vieppiù emerge dal coacervo della diplomazia nord-sud - che negli occhi dei PNI il coinvolgimento crescente dei PIEP nell'interdipendenza del mondo è nettamente percepito e si traduce pragmaticamente in una sempre più pressante richiesta di concreto contributo dei PIEP ad uno spostamento di risorse reali verso i PNI, sia pure nelle forme e nei modi che sembreranno più adeguati. La generazione dell'indipendenza dei PNI è ormai al tramonto ed è sostituita da nuove generazioni più pragmatiche per le quali la correlazione fra responsabilità coloniali e sviluppo non ha più significato, mentre ha significato il divario vivente fra un nord industrializzato e un sud che si deve industrializzare. Dal punto di vista economico la rivendicazione dei PNI supera l'ideologia e la storia. Forse la gerontocrazia sovietica non se n'è ancora accorta. Eppure è così, e conseguentemente i PNI vedono anche i PIEP coinvolti in quella massiccia ristrutturazione delle relazioni internazionali e dei suoi servomeccanismi (come la moneta) che è in corso e che, come abbiamo visto, coinvolge concretamente anche i PIEP. Di nuovo abbiamo un pari coinvolgimento delle superpotenze di fronte al problema dei rapporti nord-sud, dal quale può sortire una cooperazione come anche un motivo di accresciuta competizione se non di conflitto.

La conclusione di questo esame è che l'oggettiva unitarietà del problema dello sviluppo del sud coinvolge sempre di più entrambe le superpotenze sottoponendole a identiche richieste e pressioni. Le due superpotenze, per loro natura portate a trasformare i rapporti con i PNI in chiave est-ovest, e quindi a dividere l'oggettiva unità del loro interlocutore meridiona-

le, si trovano di fronte a un dilemma: o riconoscono l'istanza unitaria che viene dal sud e decidono di gestirla cooperando, o la trascurano ma allora rischiano di accrescere i loro conflitti per le interferenze che si vengono a creare nella loro stessa interdipendenza, per l'accresciuta difficoltà di gestire le crisi locali, per il rifiuto e i contrasti che fra i PNI potrebbe incontrare l'impiego della coordinata nord-sud da parte delle superpotenze per il regolamento del conflitto est-ovest.

V. Il quadro internazionale e il ruolo dell'Europa

I quattro punti esaminati in precedenza, anche se non pretendono di offrire un quadro organico dei rapporti internazionali correnti, toccano tuttavia i principali aspetti e danno un'idea delle maggiori questioni aperte. Si possono identificare quattro questioni che, almeno dal punto di vista degli europei, hanno un'importanza preminente. Innanzitutto, il problema del quadro generale delle relazioni internazionali, ossia la distensione: come ristabilire un quadro gestibile della distensione? In secondo luogo, la questione di un riassetto non meramente congiunturale dei rapporti economici che riguardano il mondo non socialista: come intervenire in questo quadro in modo da non affidare a politiche economiche solo recessive o antinflazionistiche il ristabilimento di rapporti economici internazionali normali? In terzo luogo, la questione dei rapporti economici est-ovest, avuto riguardo al fatto che gli aspetti energetici e di sviluppo internazionale si connettono fortemente ai rapporti con i paesi socialisti e a quelli richiamati al punto precedente e che c'è una connessione fra problemi di rapporti economici e distensione. In quarto luogo, sarà opportuna qualche riflessione sul ruolo dell'Europa, sugli obiettivi che si può porre di fronte alle diverse alternative che le precedenti questioni aprono. D'altra parte discutere il ruolo dell'Europa significa discutere l'evoluzione del rapporto fra USA e CEE, che è comunque un fattore di grande importanza relativamente a tutte le tre questioni sollevate in precedenza.

1. La crisi dell'Afghanistan, intervenuta a coronamento di un inusitato attivismo sovietico, dall'Angola all'Etiopia e subito dopo la crisi iraniana - a giudizio degli osservatori ameri

cani, la più grave di quante hanno interessato il Medio Oriente -, ha generato nell'opinione pubblica l'idea della fine di un periodo di prolungate relazioni amichevoli e costruttive fra est e ovest, la fine della distensione. In realtà, non vi è stato un periodo "cattivo" di guerra fredda cui è seguito un periodo "buono" di distensione. Così come è falso che i rapporti internazionali fra i due blocchi possono essere "buoni" o "cattivi" : in genere sono entrambe le cose contemporaneamente. Decisioni dure come la firma del Trattato Atlantico o l'ingresso della RFT nella NATO sono state seguite a breve distanza da atti distensivi, come la fine del blocco di Berlino o la firma del Trattato per l'Austria. Alla crisi di Cuba seguiva nel giro di pochi mesi il Trattato di Non Proliferazione nucleare. La guerra fredda non ha impedito la collaborazione sovietica per gli accordi sull'Indocina, così come la distensione ha favorito i negoziati di Kissinger sul Vietnam. La distensione, col suo fardello di guerre non meno feroci di quella di Corea, è sempre stata un fenomeno ambiguo, di cui si è sempre riconosciuta la limitatezza. Da un lato, essa è stata il risvolto politico della "maturità" della strategia nucleare, dall'altro ha sancito l'accettazione della divisione dell'Europa in due opposte sfere di influenza: la distensione è figlia dell'arma nucleare e della repressione in Ungheria.

Naturalmente la distensione resta un fatto positivo, un fattore da preservare e sviluppare. Essa ha ricondotto l'URSS nell'ambito della politica mondiale, costruendo un linguaggio e un patrimonio di interessi comuni tra Est e Ovest. Nel lungo termine questa comunanza potrebbe non solo avere la funzione odierna di risparmiare i grandi conflitti ma anche quella di portare a una convivenza più stabile, se non forse a forme di integrazione.

Come ristabilire, allora, un quadro di rapporti est-ovest, anche se non sarà identico alla distensione e lo chiameremo in un modo diverso?

La stessa natura della distensione richiede flessibilità, complessità e polivalenza del linguaggio, assenza di ridondanza nei messaggi. Come abbiamo visto nella prima parte di questo documento, tutto ciò viene meno. Da un lato, per motivi oggettivi dovuti all'effettivo mutamento nel rapporto di forza, la distensione è arrivata al suo limite. Dall'altro, lo sfaldarsi del non allineamento induce i diversi paesi del Terzo Mondo a prendere posizione e viene così meno la flessibilità

del sistema e la sua complessità. Come abbiamo detto, le superpotenze finiscono sempre più spesso per trovarsi faccia a faccia. A questa pericolosa semplificazione del quadro dei rapporti internazionali fa riscontro la rozzezza e la ridondanza delle politiche e degli atteggiamenti: alle reazioni europee sugli euromissili la reazione russa è stata unilaterale e ha da sola eliminato ogni possibile margine di negoziato; il presidente Carter considera l'URSS o solo come un partner leale o solo come un avversario senza scrupoli, sicché Brejnev, inopinatamente abbracciato a Vienna nel giugno 1979, viene tracciato di doppiezza dopo l'Afghanistan; ciò senza contare i malintesi telefonici e le lettere sperdute.

Un aspetto dell'ineliminabile complessità del rapporto bipolare è lo scarso significato della spesso proposta questione della divisibilità o indivisibilità della distensione. Se si e samina questa formula da un punto di vista europeo - come più volte si è fatto - se ne scorge abbastanza presto l'inconsistenza.

Distensione divisibile vorrebbe significare che possiamo mantenerla in Europa e lasciarla cadere in Afghanistan. La sua indivisibilità significherebbe la rinuncia alle Olimpiadi e le sanzioni economiche. La divisibilità è stata combattuta (per esempio, durante i negoziati Salt) dagli europei perché è vista come il preludio della separazione tra Europa e USA. D'altra parte, gli europei non potrebbero essere completamente d'accordo su una indivisibilità che sacrificherebbe anni di sforzi per riannodare rapporti umani e commerciali con i paesi dell'Europa orientale, e provocherebbe nella scena politica interna polarizzazioni fra "partito russo" e "partito americano". Anche da un punto di vista operativo la scelta appare inconsulta. Se la strategia è quella della divisibilità, ciò significa che prendono il sopravvento gli equilibri locali e in Medio Oriente si ha che i sovietici, sul terreno, sono i più forti. Se la strategia è quella della indivisibilità, l'Europa si troverebbe a coprire regimi come quelli del generale Zia o del sultano Rebus.

Occorre quindi rassegnarsi alla complessità (che non significa assenza di chiarezza) del rapporto est-ovest e adoperarsi anzi per restaurarla. E' questo un obiettivo principale della scena politica contemporanea.

Il significato di questa complessità da ricostituire è a

sua volta complesso. Esso implica una linea politica occidentale sofisticata, divisibile e indivisibile, distensiva e di confronto al tempo stesso. Pertanto le iniziative di distensione non debbono essere privilegiate su quelle di sicurezza, o viceversa; queste iniziative devono essere intraprese contemporaneamente. Si deve andare a Madrid ma essere cristallini sugli euromissili. Inoltre questa complessità deve trovare il suo appoggio in una restaurazione di interessi intermedi fra le superpotenze. Questo obbiettivo non riguarda solo la divisione dei compiti fra le potenze occidentali ma soprattutto delle politiche dirette a dare effettiva autonomia ai paesi del Terzo Mondo che maggiormente si basano sul consenso dei loro cittadini. Questa direzione, che certamente si mostrerà positiva, è stata presa in Zimbabwe con utili risultati. E' sperabile che alle frontiere dell'Afghanistan si reagisca dando fiato all'opposizione pakistana piuttosto che armi al generale Zia.

2. Al tempo della crisi del '73-74 si sviluppò un ampio dibattito sulle politiche economiche da adottare per evitare processi di aggiustamento a spese dei livelli di produzione ed occupazione dei singoli paesi e vennero formulate una serie di proposte che implicavano differenti gradi di concertazione tra le strategie reali e finanziarie dei diversi paesi. La più ambiziosa prevedeva la creazione di nuovi mezzi di finanziamento internazionale da distribuire in misura proporzionalmente inversa alle capacità di importazione delle singole economie, in modo da favorire soprattutto i paesi in via di sviluppo e formare un circolo virtuoso tra l'espansione interna dei primi, l'aumento delle esportazioni dei paesi industrializzati e il pagamento degli aumenti di prezzo ai paesi produttori. Una seconda proposta, ristretta all'area dei paesi industrializzati, si poneva come obiettivo una ripartizione del disavanzo complessivo petrolifero più equilibrata rispetto ai meccanismi spontanei di distribuzione operanti sul mercato. Per raggiungere tale ripartizione sarebbe stato necessario un aumento relativo delle importazioni in quei paesi che, godendo di una posizione valutaria e commerciale più favorevole, avrebbero risentito di meno l'onere petrolifero aggiuntivo. In via subordinata si proponeva di finanziare i disavanzi petroliferi dei singoli paesi attraverso nuovi mezzi di liquidità internazionale o prestiti a lungo termine, al fine di consentire una distribuzione nel tempo dei necessari aggiustamenti.

I nazionalismi economici prevalsero allora, come si è visto, su questi principi di cooperazione. Il riciclaggio delle risorse è stato, successivamente alla crisi del 1973-74, affidato al mercato, soprattutto ai mercati delle xenovalute. Oggi che si ritorna regolarmente a parlare di riciclaggio, occorre rammentare che, pur tralasciando quanto si è già segnalato sulle difficoltà di ripetere con lo stesso successo l'operazione nelle presenti condizioni, tale successo riguarda la capacità dimostrata dalle xenobanche ma è assai discutibile se riferito sia ai paesi beneficiari che alle relazioni monetarie nel loro complesso. Per quanto riguarda queste ultime, l'operare di un mercato xenovalutario sempre più vasto, senza che ci si ponga il problema di un prestatore di ultima istanza e quello delle implicazioni per la stabilità complessiva del sistema finanziario internazionale che dall'esistenza di un così sviluppato mercato xenovalutario vengono a porsi, non appare sostenibile come nel passato. Per quanto riguarda i paesi beneficiari è chiaro che il grosso delle risorse riciclate dallo xenomercato è andato a finanziare il gruppo dei paesi meno sviluppati che sta praticando forsennate politiche di promozione delle esportazioni - i così detti NIC - mentre ha lasciato completamente da parte gli altri, secondo del resto una logica che non si può certo rimproverare alle xenobanche. Ha senso ripercorrere la stessa strada?

Lo stesso interrogativo va posto per quanto riguarda i paesi industrializzati ad economia di mercato. Come abbiamo visto, risottomessi al vincolo esterno della scarsità economica del petrolio, i PIEM si apprestano a reagire con politiche recessive adattate in ordine sparso. Le vicende successive alla crisi del 1973-74 non solo dimostrano che, a causa della scarsa cooperazione la recessione è più dolorosa di quanto necessario, ma anche che la sequenza di politiche economiche destinate ora a reflazionare ora a deflazionare le economie dei PIEM finiscono per generare esse stesse il vincolo esterno petrolifero a cui tentano di sottrarsi. In effetti, se le economie più forti reflazionano attenuano la recessione che il vincolo esterno delle importazioni di petrolio impone a quelle più deboli. Queste economie vedono la loro domanda sorretta da maggiori esportazioni verso i paesi più forti. Questo effetto è rafforzato dalla debolezza delle valute, in particolare del dollaro. La svalutazione del dollaro rende anche più lieve la bolletta petrolifera. Prima o poi, tuttavia, la debolezza del dollaro suscita una reazione degli esportatori di petrolio. Se l'economia americana deflaziona per ovviare alle

reazioni dei produttori di petrolio, ciò provoca spinte recessive sia in Giappone che in Europa. Siamo quindi di fronte a un processo circolare che è imposto dal vincolo esterno del petrolio.

Occorre dunque occuparsi di questo vincolo esterno, senza credere ancora una volta di poterlo aggirare con l'inflazione dei prodotti manufatti. Uno dei nodi resta la politica di conservazione e sostituzione dell'energia. Tuttavia, in una prospettiva che ~~comprende~~ comprende anche i PNI non produttori di petrolio, la questione principale sembra essere quella di creare un sistema finanziario e monetario internazionale che sia al tempo stesso stabile e capace di far affluire le risorse in modo da creare uno sviluppo equilibrato e diffuso.

Non entriamo nel merito dei diversi problemi di cui da anni si discute in relazione al sistema più conveniente per regolare i flussi monetari e finanziari internazionali. Ci limitiamo a sottolineare come un contributo positivo in questa direzione abbia numerose valenze perché significherebbe integrare in un contesto gestibile il vincolo interno costituito dal petrolio e distribuire le risorse in modo da trasformare il riciclaggio in un circolo virtuoso. Un nuovo sistema monetario internazionale richiede tuttavia un accordo politico fra PIEM e PNI. Questo accordo politico sarà raggiunto in sede di negoziato nord-sud, oppure no. Da quanto si è detto quando si è parlato del negoziato nord-sud, appare difficile che il nodo sia sciolto in questa sede. Comunque è importante sottolineare che la questione della crisi occidentale è legata, tramite il petrolio, alla necessità di ripartire in modo diverso le risorse e che ciò è a sua volta legato a un accordo politico con i paesi meno sviluppati. E' in questo senso che la questione nord-sud è parte integrante dell'economia internazionale e non una questione di aiuti o altre concessioni.

Se non si risolverà in questo senso, la coordinata nord-sud è destinata a frammentarsi, come si è illustrato nella parte III^a di questo documento, in singole relazioni fra PIEM e una costellazione di paesi. Questa può essere una soluzione in termini di sviluppo. In termini di distensione può preparare maggiori tensioni. Un successo multilaterale, oltre che più efficace in termini di sviluppo, assicurerebbe nuovamente un netto vantaggio all'Occidente in termini di distensione.

3. Il ristabilimento di un quadro di rapporti economici più stabile e significativi fra i paesi occidentali e con i PNI, il ristabilimento di un quadro globale di rapporti internazionali è connesso anche con un riesame dei rapporti economici fra est e ovest.

Come abbiamo più volte rilevato ai fini (politici) di un inserimento costruttivo dell'URSS nelle relazioni internazionali il consolidamento di legami economici e il perseguimento di ogni occasione di cooperazione può avere una grande importanza.

In questo senso il taglio effettuato dagli USA nella cooperazione appare controproducente. L'evoluzione che sta subendo l'URSS dal punto di vista economico è assai negativa. L'URSS ha bisogno di cooperazione. L'evidenza di questo bisogno e il disinteresse degli USA, perfezionato dalle misure prese dopo l'Afghanistan, hanno fatto ritenere che ci sia una qualche consapevolezza nell'atteggiamento degli USA, nel senso di una aspettativa precisa di una situazione intollerabile da parte dell'URSS.

Se l'atteggiamento americano può apparire poco lungimirante, occorre pure considerare che le risorse messe a disposizione dell'URSS sono certamente servite a consentire la modernizzazione dell'esercito sovietico, mentre assai meno sono servite alla modernizzazione dell'economia, la quale è gestita dagli uomini della grande guerra patria con l'obiettivo di assicurare all'URSS soprattutto sicurezza e superiorità militare. In questa prospettiva, ferma restando l'utilità della cooperazione economica est-ovest, è chiaro che occorre prendere le necessarie precauzioni.

Il quadro è reso più complesso dall'incidenza del petrolio sulle diverse relazioni geopolitiche dell'URSS. La stagnazione, se non addirittura il declino, della produzione di petrolio dell'URSS ha degli effetti importanti. Innanzitutto ha degli effetti di freno sul suo sviluppo. In secondo luogo ha un effetto molto negativo sui paesi dell'Europa orientale. In questi paesi, infatti, il più alto prezzo del petrolio sovietico accoppiato alla difficoltà di rapporti commerciali con l'Europa occidentale che ha fatto seguito all'indebitamento degli anni passati, fa sì che prevalgano condizioni di stagnazione all'interno delle quali le risorse disponibili sono via via spostate verso l'URSS per pagare la crescente bolletta petro-

all'URSS delle tecnologie, o di acquisire insieme valore aggiunto, senza concedere finanziamenti di favore direttamente all'economia sovietica.

Una strategia più selettiva potrebbe comunque essere frustrata dalla necessità che il sistema xenovalutario si troverà ad avere di smaltire (riciclare) le abbondanti risorse che nuovamente gli proverranno dal recente aumento del prezzo del petrolio. E' questo un punto su cui occorrerà fare attenzione, anche se è sconsigliabile gestirlo con ulteriori misure apertamente discriminatorie (embargo, divieti, etc.) nei confronti dell'URSS. E' necessario, comunque, che, per quanto selettiva, una politica di cooperazione con i PIEP sia perseguita, con l'ulteriore intento di cointeressarli ai problemi nord-sud.

4. L'instabilità attuale è dovuta essenzialmente ai maggiori gradi di libertà di cui godono i paesi del Terzo Mondo all'interno di un sistema, tuttavia, che non è cambiato o, quantomeno, non è cambiato abbastanza da poter consentire uno svolgimento in positivo di questa maggiore libertà. Se questa situazione non porterà a delle frammentazioni importanti - per esempio applicandosi una qualche strategia di divisibilità della distensione -, potrebbe portare anche ad una situazione di irrigidimento dei blocchi (cioè di indivisibilità) in cui ciascuno sarà chiamato a scegliere e a scegliere in modo duro.

Abbiamo già discusso la scarsa convenienza per l'Europa di questi trade-offs fra divisibilità e indivisibilità. E' nel suo interesse non arrivarci. Può l'Europa svolgere un ruolo adatto a queste circostanze? Mentre appare abbastanza evidente l'identificazione degli interessi europei, e quindi di quello che l'Europa dovrebbe fare, è più difficile rendersi conto se sarà in grado di farlo. Anche perché l'Europa è un'entità politica in formazione e quindi in ogni occasione agisce per quell'entità che è, ma al tempo stesso ogni occasione contribuisce a modificare la sua entità. Se dunque ci si chiede quali circoli virtuosi può innescare l'Europa in questa o altre circostanze ai fini delle relazioni internazionali nel loro complesso, contemporaneamente è da vedere se quei circoli sono virtuosi anche per ciò che concerne lo sviluppo dell'Europa come entità politica.

Gli interessi dell'Europa, se si va al dettaglio, sono

liferi. In terzo luogo, la dipendenza dal Medio Oriente si accresce aggiungendo ai motivi politici della presenza sovietica in questa regione anche, una forte motivazione economica; ciò mette inoltre i sovietici, come acquirenti di petrolio, in competizione con europei e giapponesi (e ciò mentre la produzione globale del Medio Oriente sembra più propensa a scendere che a salire).

In questo contesto s'impongono ai paesi occidentali, ma particolarmente a quelli europei, scelte non facili. Un taglio alla cooperazione significa crescenti prezzi petroliferi e maggiore integrazione dei paesi dell'Europa orientale con l'URSS; maggiore pressione sovietica per le importazioni di petrolio dal Medio Oriente; accentuazione degli atteggiamenti aggressivi dell'URSS, ferma restando l'incidenza della spesa militare. Una cooperazione larga e indifferenziata significa consentire all'URSS di finanziare una parte delle sue spese militari a migliori condizioni, ma non significa necessariamente mutare le condizioni interne di approvvigionamento petrolifero e quindi le politiche che ne derivano verso il Medio Oriente e l'Europa Orientale.

La cooperazione dovrà dunque essere selettiva e munita di appropriate garanzie. A) Una politica di cooperazione per promuovere l'estrazione del petrolio (politica molto difficile da attuarsi con le sole forze europee o giapponesi) avrebbe il vantaggio di alleggerire la pressione fisica dell'URSS sul Medio Oriente. Avrebbe minori vantaggi intermini di bolletta petrolifera per i paesi dell'Europa orientale - perché il prezzo sovietico è ovviamente legato a quello internazionale - e non impedirebbe una maggiore integrazione fra questi paesi e l'URSS. Tale politica sarebbe utile, ma non decisiva, per l'approvvigionamento europeo, il quale non può dipendere dall'URSS. Di una maggiore disponibilità di petrolio e di una diversificazione territoriale degli approvvigionamenti, si avvantaggerebbe l'intera economia sovietica, ma ciò non avverrebbe a spese degli europei o degli altri paesi occidentali. B) Una politica di preferenza verso i paesi dell'Europa orientale potrebbe a questo punto effettuarsi solo se questi paesi accettassero una mole considerevole di investimenti privati, specie diretti. Il maggior prodotto ottenuto servirebbe a pagare il petrolio russo, ma le economie dell'Europa orientale s'integrerebbero con quelle europee. C) Una politica di cooperazione congiunta nei paesi del Terzo Mondo, oltre ad avere un rilevante valore politico, avrebbe il vantaggio di poter trasmettere

innanzitutto riassunti nella necessità di una restaurazione di complessità e flessibilità nel sistema internazionale che le ridiano un margine di manovra, quindi nella necessità di applicare una linea di divisibilità e indivisibilità. Questo interesse, tuttavia, non dovrebbe riguardare solo l'Europa stessa, ma anche i paesi del Terzo Mondo. Infatti, le alternative della frammentazione e dell'irrigidimento e il ritorno a un quadro internazionale più complesso e flessibile richiedono l'instaurazione di più gradi di libertà e non solo di quello europeo. C'è dunque un interesse coincidente fra Europa e Terzo Mondo a liberare le proprie potenzialità, secondo del resto quanto già apparve evidente all'indomani della crisi del 1973-74. Questi interessi, riconferendo alle relazioni internazionali complessità e flessibilità, se adeguatamente sviluppati, verranno a sviluppare stabilità e quindi a realizzare in positivo i maggiori gradi di libertà che sono all'origine dell'instabilità attuale.

In questo quadro si può constatare quanto grande è l'interesse dell'Europa a essere presente nelle diverse crisi del Terzo Mondo, offrendosi come interlocutore laddove la rigidità crescente dei rapporti fra le due superpotenze non consente a queste ultime se non crude alternative fra le paralisi o l'intervento armato o la dimostrazione della forza. Così, l'Iran, l'Africa australe, l'America centrale sono alcuni dei luoghi in cui l'Europa potrebbe avere un ruolo utile.

Può l'Europa - ci chiedevamo - svolgere effettivamente questo ruolo? Ha degli strumenti? L'Europa ha degli strumenti. Molti li disprezzano definendoli mercantili, ma il pregio di questi strumenti europei sta proprio nella loro natura pacifica. Occorre avere ben chiaro infatti che per uscire dall'attuale situazione di irrigidimento internazionale è necessario usare strumenti diversi da quelli che tale rigidità hanno provocato e non aggiungere potenza a potenza, armi ad armi, eserciti a eserciti. La Comunità europea nel Mediterraneo, nel Medio Oriente e in Africa ha canali di comunicazione e di intervento che debbono ora essere valorizzati nelle valenze politiche tenute fin qui in ombra. A quanto dispone la Comunità europea va aggiunta la capacità di alcuni singoli paesi europei, come per esempio la presenza tedesca in America latina. Gli strumenti quindi ci sono.

Il problema nasce dal fatto che l'uso di tali strumenti si urta a due ostacoli. Da una parte, alcuni paesi europei

tendono a farne un uso nazionale. Dall'altra parte, questo maggior ruolo europeo, come tutta questa strategia di sviluppo delle autonomie e dei ruoli nel contesto internazionale, deve essere compatibile con quello che gli USA fanno e vogliono. Altrimenti si aggiunge un altro fattore di instabilità a quelli già in essere, oppure si arriva al blocco di ogni iniziativa.

Per quanto riguarda le iniziative nazionali, non sembra che siano molto preoccupanti, anche se molto irritanti, velleitarie e dispersive. Infatti, sviluppandosi una più ampia azione europea, esse ne sarebbero presto riassorbite. Occorre poi tenere presente che alcune di esse, come per esempio la presenza tedesca in Turchia, oltre che essere utili esprimono anche una responsabile e ineludibile posizione di leadership. Il problema è complesso invece per quanto riguarda i rapporti con gli USA.

La risposta a questo problema - i cui termini qui ci limitiamo ad impostare - va data su due livelli. Il livello più immediato riguarda le singole azioni, come le cessioni di tecnologia a qualche paese arabo e la non adesione a operazioni di embargo decise dagli Stati Uniti. Questo tipo di questione riguarda naturalmente anche i paesi socialisti, oltre che il Terzo Mondo, e quindi l'estensione dei futuri crediti ai paesi dell'Est e la partecipazione o meno alle Olimpiadi di Mosca. A questo livello il problema dei rapporti USA-Europa è posto in un modo ineluttabilmente litigioso: gli USA hanno deciso delle misure senza consultarsi con gli europei e gli europei si trovano davanti a un'alternativa piuttosto rozza.

Si parla di divisione del lavoro fra i paesi dell'Occidente, ma non si può nascondere il fatto che la divisione, certamente utile, non è stata concertata.

Per consentire una divisione del lavoro meno occasionale e più fruttuosa è necessario dare risposta al problema delle relazioni USA-Europa a un livello più elevato. Sono qui in questione la partecipazione europea ai Salts, i rapporti "politici" con il Terzo Mondo, ma soprattutto la ricostituzione di un sistema monetario e finanziario internazionale. Quest'ultimo punto non solo è il più importante ma è l'unico su cui l'Europa può prendere delle decisioni capaci di modificare il contesto internazionale. L'assunzione di responsabilità monetarie internazionali darebbe all'Europa una reale capacità di partnership con gli USA e al tempo stesso sufficiente autorevolezza e

autonomia per svolgere un ruolo di restaurazione del quadro internazionale, sulla base di una divisione consensuale ed effetiva dei compiti.

Non si può non osservare, nel giungere a questa conclusione - che è confermata la necessaria compresenza di due circoli virtuosi: quello diretto a sviluppare un ruolo stabilizzante dell'Europa nei confronti del sistema internazionale, e quello diretto a sviluppare l'Europa come entità politica.

Appendice

Riportiamo qui di seguito i nomi di coloro che hanno contribuito al progetto di seminari da cui il presente documento è derivato e il titolo del loro contributo. Il progetto è stato diretto da Cesare Merlini e coordinato da Saverio Solari. Cogliamo l'occasione per ringraziare l'Ufficio romano delle Comunità europee per aver generosamente ospitato i successivi seminari:

Gianni Bonvicini	-	"Le questioni comunitarie"
Cesare Merlini	-	"I problemi energetici"
Piercarlo Padoan	-	"I problemi monetari internazionali"
Paolo Guerrieri	-	"Il quadro macroeconomico"
Giacomo Luciani	-	"Il rapporto Nord-Sud"
Roberto Aliboni	-	"Il contesto politico mondiale"
Stefano Silvestri	-	"Il quadro politico internazionale dell'Italia" (non distribuito)

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 1114

BIBLIOTECA