

IL RAPPORTO NORD-SUD

Giacomo Luciani

Provvisorio-riservato

IAI/6/80

In questo inizio di 1980 la vicenda dei rapporti Nord-Sud sembra registrare fallimenti definitivi e generalizzati. La crisi è di fronte agli occhi di tutti, e non lascia grande possibilità di sperare in una svolta positiva nel senso della cooperazione internazionale. Questa mia introduzione potrebbe diligentemente ripercorrere la lunga lista di dossiers che si sono venuti accumulando nelle istanze internazionali, e registrare per ognuno la inconciliabilità delle posizioni, la pratica impossibilità di un compromesso. Temo tuttavia che ciò non sarebbe molto utile specialmente in preparazione dei vertici, nei quali conviene affrontare quei problemi rispetto ai quali un progresso è possibile, e non quelli che non lasciano spazio alla trattativa ed alla iniziativa diplomatica.

Tenterò quindi in questa nota di fare qualcosa di diverso, di ricercare quegli elementi di novità che, seppure a fatica, si intravedono, e discutere quali prospettive e quali problemi ne derivano per il futuro. Così facendo, questa introduzione rischia tuttavia di essere sbilanciata, nel senso di indurre a dimenticare l'atmosfera fallimentare del rapporto Nord-Sud, la quale invece fa ben parte del quadro anche se non sarebbe molto utile evocarla in sede di vertice.

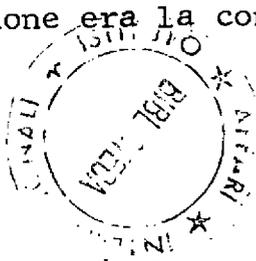
Il negoziato Nord-Sud, inteso come trattativa per la instaurazione di un "Nuovo Ordine Economico Internazionale", ha avuto un suo ciclo storico, iniziato nel 1973 e concluso, ritengo, già nel 1978. Questo ciclo non è stato il primo del rapporto, fra mondo industriale e mondo non industriale. Possiamo 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 - 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'istituzione di un nuovo ordine economico internazionale, 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 hanno 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 ciascuno. 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 proprio 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 paesi industriali, pur avendo abbandonato la strategia dello scontro aperto, hanno finito con l'adoptare 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 maturando sempre più grave al di fuori di esse, fino a che la rivoluzione iraniana lo ha fatto nuovamente precipitare.

Pur non essendovi stata formalmente rottura del negoziato, si è quindi di fatto passati da una fase prevalentemente negoziale 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 possibilità molto remota, non potendosi percepire alcun segno di miglioramento o di superamento della fase conflittuale nel negoziato 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 meramente strumentali. E' avvenuto così - paradossalmente - che le questioni principali (la riforma del sistema monetario e credito internazionale, il problema dell'energia, il problema di un adeguato sviluppo della offerta di materie prime) siano completamente uscite dalla agenda dei negoziati Nord-Sud.

Al tempo stesso, l'acuirsi delle contraddizioni fra i paesi in via di sviluppo rende sempre più difficile una comune posizione dei 77 e spinge a rivendicazioni massimaliste, come quella della istituzione di un fondo per l'industrializzazione di 300 miliardi di dollari (principale argomento di scontro al l'Unido 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 affidata 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'euromercato, prospettiva di scarso interesse.

L'andamento del negoziato esclude che l'Italia possa proporre al vertice una linea di "maggiore apertura". Di fatto, quando si passasse dalla enunciazione politica alla discussione dei diversi dossiers sui quali quella "apertura" potrebbe articolarsi si vedrebbe che nessuna offerta è possibile rispetto ai punti oggi in discussione ed alle rivendicazioni avanzate dai settantasette.

La possibilità di un positivo svolgimento di un negoziato Nord-Sud è dunque praticamente nulla, e per quel poco che ancora ne rimane è legata all'ipotesi che il negoziato venga "rimesso in carreggiata" da un intervento esterno, quale potrebbe essere quello della Commissione Brandt. (Sul rapporto Brandt, e sulla possibilità di metterlo al centro della attenzione del vertice, torneremo in seguito.)

Cosa vuol dire, lasciando per un momento da parte questa ipotesi, il fallimento del negoziato Nord-Sud? Vuole dire for

se che ci si avvia inevitabilmente verso un conflitto economico planetario che veda queste due regioni fra loro contrapposte in un contesto di forte protezionismo, interruzione dei rifornimenti di materie prime, crollo dei circuiti finanziari?

Credo che la risposta 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 conduca all'abbandono dell'idea di un passaggio da un "vecchio ordine" ad un "nuovo ordine"; e, anche qui, la risposta ritengo 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 acuta.

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 è ovviamente quello della Cina popolare, la quale si presenta sulla scena internazionale con una "domanda" dai contenuti non soltanto politici e militari, ma anche economici. 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 è ovviamente fondamentale, ma esprime una "domanda" minore, a meno di non prendere in con

siderazione 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 è essenziale per l'Ocse. Se gli accordi di Lancaster House avranno 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 è 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 paesi dell'Ocse. Così è 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" i paesi dell'Ocse possano permettersi di ignorare tranquillamente: la lista sarà relativamente breve, e la dimensione totale delle popolazioni interessate ben picco

la 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 migliore interesse dei paesi in via di sviluppo toccati è cosa difficile da discutere a priori, e che comunque dipende 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 Paesi Ocse 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 paesi Ocse, 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 paesi Ocse, in modo da consentire al gruppo una certa flessibilità di presenza superiore a quella del passato.

La evoluzione che abbiamo così brevemente tratteggiato ha implicazioni profonde sul modo in cui la tematica Nord-Sud sarà trattata in sede di vertice. Il vertice potrebbe infatti finire col divenire la sede nella quale si realizza un certo, anche se non rigido, coordinamento delle molte disparate iniziative prese a livello bilaterale o comunque in sedi non globali. Inutile sperare che si possa giungere ad una ricomposizione di questo complesso quadro che costituisca in definitiva una "strategia integrata", anche perché all'interno dell'Ocse esistono, come ben sappiamo, contrasti, interessi divergenti, rivalità. La preparazione del vertice può tuttavia essere una utile fase di reciproca informazione, ed il vertice stesso potrebbe concentrare l'attenzione su quelle situazioni in cui più probabile e fruttuosa è una azione comune. Così ad esempio è da escludere una iniziativa comune verso l'Iran, perché controproducente, o verso l'Egitto, perché gli interessi comuni sono pochi e le rivalità molte; ma una comune azione verso la Turchia è un obiettivo ineludibile tanto in sede Ce che in sede vertice dei paesi industriali.

Se questo approccio appare minimalista, si rifletta al fatto che le più importanti iniziative per il futuro dei rapporti 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, è cruciale l'esito delle discussioni in materia di energia e di riforma del sistema monetario

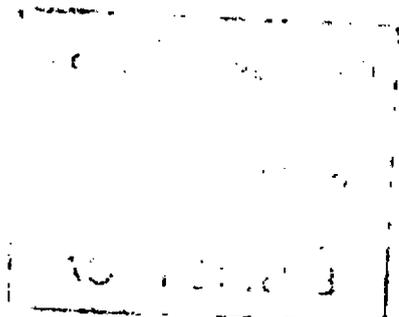
internazionale. Eventuali decisioni che portino ad una riduzione della domanda di petrolio da parte dei paesi Ocse; o che portino ad una riforma del sistema monetario che consenta un maggiore afflusso di risorse finanziarie ai paesi in via di sviluppo per canali pubblici, ridimensionando il ruolo abnorme 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.

Da questo punto di vista, e anche se bisogna riconoscere che i margini negoziali concessi dagli Stati Uniti sono molto stretti, stupisce che il presidente del Comitato interinale del Fmi, Pandolfi, stia portando avanti una ipotesi di conto sostituzione che rigidamente vincolerebbe - a quanto è dato di saperne - l'impiego dei dollari raccolti dal Fondo all'acquisto di Treasury Bills; mentre si dovrebbe riconoscere al Fondo una maggiore flessibilità di impiego, inclusa la possibilità di investire in titoli emessi da banche di sviluppo (Banca Mondiale, ma anche banche regionali) o in altri assets reali (stocks di certe materie prime non deperibili). Così facendo, non solo si darebbe maggiore credibilità al conto (i cui assets non devono necessariamente avere caratteristiche di elevata liquidità, ma devono essere buoni depositi di valore) ma si porrebbero in essere, nei fatti e senza decisioni molto impegnative per tutti, dei concreti meccanismi di riequilibrio a favore dei paesi in via di sviluppo.

Certo, quello proposto è un approccio che tende a subordinare la tematica Nord-Sud agli altri dossiers in discussio-

ne. La alternativa, come si è accennato più sopra, sembra essere una sola: porre al centro della discussione il rapporto della Commissione Brandt.

(Una valutazione del rapporto della Commissione Brandt e le conclusioni generali, saranno tratte oralmente).



iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 1118

BIBLIOTECA