



istituto affari internazional
88, viale mazzini • 00195 roma
tel. 315892-354456 • cable: intaffari-roma

IL CONTESTO POLITICO MONDIALE

Roberto Aliboni

Provvisorio-riservato

IAI/8/80

Premessa

Già da molti anni le vicende delle relazioni economiche internazionali suscitano diverse preoccupazioni. Negli anni più recenti a queste preoccupazioni si aggiungono quelle per l'evidente deteriorarsi del quadro politico complessivo, cioè delle relazioni internazionali in senso lato. Poiché le relazioni internazionali degli ultimi due decenni sono state caratterizzate dal processo di distensione fra le due grandi potenze, il deterioramento di cui parliamo viene percepito come crisi della distensione. Questo è corretto, a patto di intendersi sul significato di processo di distensione. La distensione infatti è spesso scambiata per una sua parte, vale a dire gli aspetti relativi alla pace e alla sicurezza. Questa abituale sineddoche fa sì che vengano lasciati in ombra aspetti forse anche più importanti del processo medesimo, come, per esempio, quelli relativi alla cooperazione e interpenetrazione economica. Non è anzi da dimenticare che l'interpenetrazione e lo sviluppo economico dovevano essere un fattore decisivo nel consolidamento della pace e della sicurezza a livello internazionale. Se dunque c'è una crisi della distensione, essa non va analizzata solo come crisi del subsystema relativo ai problemi di sicurezza, bensì come crisi dei diversi subsystemi (o sub-processi) che compongono il sistema (o processo) della distensione, ovvero il sistema del bipolarismo.

La tesi di fondo di questo documento è che la crisi del sistema bipolare si manifesta lungo due principali direttrici.

In primo luogo, come proliferazione di attori, non abbastanza potenti da porsi all'altezza delle due superpotenze, ma non così insignificanti da poter essere riassorbiti nel sistema, secondo quanto è normalmente accaduto negli anni dei fasti

./.

distensivi. Non si tratta, peraltro, solo di una maggiore autonomia dei singoli stati, ma anche di una crisi dei sistemi multilaterali, nella specie di quello del non allineamento. Si potrebbe forse azzardare una definizione: siamo entrati in una fase di multipolarismo ineguale.

In secondo luogo, sono diventate schiaccianti le proporzioni dell'interdipendenza. Questa interdipendenza, lungi dal bilanciare la frammentazione insita nel multipolarismo ineguale, ne costituisce un aspetto. Infatti, si parla qui di interdipendenza piuttosto che di integrazione, volendo così sottolineare la cecità di un processo che, privo di istituzioni, meccanismi e procedure atti a guidarlo, avvince le componenti del sistema internazionale senza mediarle e aggiustarle e quindi le sottopone a gravi tensioni quando addirittura non le soffoca. Il fatto nuovo di queste interdipendenze è che coinvolge, principalmente - ma non solo - nel suo aspetto di conflitto nord-sud, il rapporto est-ovest e preme su questo rapporto come un ulteriore fattore di conflitto. La distensione, perciò, è in causa anche per motivi che attengono la cooperazione economica internazionale.

Ciò posto, questo documento è un esame dello stato delle relazioni internazionali che si articola in un'analisi del processo di crescita di quello che abbiamo chiamato multipolarismo ineguale e in un'analisi dell'interdipendenza.

Il multipolarismo ineguale.

1. Negli anni 70 viene meno l'asimmetria di capacità che storicamente è alla base della distensione.

Un giorno bisognerà riesaminare quale fosse esattamente

il significato della coesistenza pacifica nelle intenzioni della classe dirigente kruscioviana. La dottrina 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 all'ombra dei Salt circa la capacità nucleare sovietica, ai nostri fini più immediati 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.

Si capovolgono così le immagini familiari di massicci mezzi aeronavali americani che depositano interi corpi di spedizione ora in Libano ora in Vietnam e di modesti piroscafi sovietici che sfidando possenti bombardamenti aerei recano rifor



nimenti alla Spagna repubblicana o ad Haiphong. Le immagini invece si uniformano e il mondo si popola di soldati ugualmente efficienti e ben nutriti e di corpi di spedizione ugualmente ciechi e micidiali. Dal Vietnam si arriva all'Afghanistan. Viene così meno negli anni '70 un'asimmetria di capacità che storicamente è stata alla base della distensione. Le capacità sono simili e, anche se ciò non significa necessariamente la fine della distensione, obbliga di certo a un ripensamento.

2) Si indebolisce la funzione del movimento dei non allineati e il Terzo Mondo tende a diventare una zona grigia.

Agli occhi dell'opinione pubblica l'elemento più suggestivo del movimento dei non allineati è forse quello del tentativo di creare un modello di vita sociale e individuale diverso da quello dei paesi industriali, vuoi ad economia di mercato, vuoi ad economia di piano. Sebbene questa sia senza dubbio una delle più importanti idee-forza del nostro secolo, nondimeno è necessario sottolineare che il movimento dei non allineati ha due obiettivi pratici sui quali misura il suo successo o insuccesso. In primo luogo, esso ha per obiettivo il riscatto politico ed economico del così detto Terzo Mondo e quindi la decolonizzazione e lo sviluppo. In secondo luogo, ha per obiettivo la tutela della nascente autonomia politica dei popoli e dei paesi del Terzo Mondo di fronte alle interferenze dirette o indirette delle potenze.

Cosa ne è stato di questi obiettivi? Volendo cominciare dal problema della tutela dell'autonomia politica, occorre riferirsi alla gestione delle crisi. Le crisi e i conflitti locali nascono sulla base di fattori locali o endogeni - etnici, nazionali, economici - ma, per un inevitabile effetto di

environment, finiscono per assumere la forma di conflitti est-ovest. Ciò determina l'intervento, più o meno aperto o diretto, delle grandi potenze. Spesso tale intervento ha di positivo che è stabilizzante e impedisce alla crisi di dilagare o di elevarsi al livello degli interessi propri delle superpotenze. La stabilizzazione tuttavia congela le crisi senza rimuovere le loro cause, e non di rado accade che in tal modo cova nuove crisi e ulteriori conflitti. Il non allineamento è appunto un movimento che rifiuta questo tipo di stabilizzazione. Tuttavia, le crisi reclamano una gestione. E' legittimo rifiutare quella delle grandi potenze, ma è necessario allora avere un'autonoma capacità di farlo. Il movimento dei non allineati non ha mai seriamente disposto di strumenti d'intervento propri. Le "peace keeping forces" delle Nazioni Unite hanno potuto svolgere, d'altra parte, solo compiti limitati, per definizione sotto il controllo delle superpotenze a causa del meccanismo di decisione dell'Onu che le privilegia. Si deve quindi prendere nota del fatto che i non allineati non sono riusciti, per larga parte, a realizzare questo obbiettivo di tutelare la propria autonomia politica - e spesso la propria integrità.

Se si guarda poi ai problemi della decolonizzazione e dello sviluppo il quadro è anche più sconcertante e complesso. E' anzi da dire che le differenziazioni emerse nel corso degli anni '70 in tema di sviluppo economico (i paesi produttori di petrolio, i nuovi paesi industriali, etc.) hanno causato una sostanziale disgregazione del gruppo, sebbene le iniziative unitarie siano sempre numerose ed interessanti.

Nel complesso dunque il movimento dei non allineati deve registrare insuccessi e frustrazioni, e, mentre il gruppo dei 77 ha chiaramente raccolto con vigore l'eredità della rivendi-

cazione di uno sviluppo economico mondiale più uniforme e armonioso, ciò che il movimento ha rappresentato dal punto di vista politico è praticamente perduto. L'obiettivo insuccesso accumulato nel corso della sua non breve esistenza ha praticamente tolto dalla scena il movimento dei non allineati.

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 mai capito e apprezzato a dovere. Il non allineamento, infatti, mentre non allontanava questi paesi dall'Occidente, sicuramente non li avvicinava dall'Unione Sovietica. Al di là delle presentazioni ideologiche e delle infiammazioni oratorie, questa era la realtà.

Tanto più va quindi sottolineata la responsabilità dei paesi occidentali, per aver essi causato l'insuccesso del movimento dei non allineati con interventi militari senza sbocco, con il rifiuto di effettuare una dolorosa ma necessaria decolonizzazione in Africa australe e con l'incomprensione costante e perdurante della necessità di condividere lo sviluppo. L'incomprensione e l'ostilità costantemente manifestata verso il movimento dei non allineati da parte dei paesi occidentali, in particolare da parte degli Stati Uniti, ha così avuto l'effetto di destabilizzare il quadro della distensione portando allo "ingrignarsi" di zone - se non dell'intero Terzo Mondo - per cui 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, esse sono zone grigie, vuoti nei quali è più facile che si innesti una competizione armata che non una competizione pacifica.

3) Emergono nuove generazioni radicali, propense ad allinearsi piuttosto che a non allinearsi.

Si tende a attribuire alle tesi cubane sul ruolo ant imperialista dell'URSS la crisi del movimento dei non allineati. In realtà, la crisi del non allineamento ha radici ben più profonde, come abbiamo visto, nel suo stesso insuccesso e nella responsabilità che l'Occidente porta di tale insuccesso. Il vuoto creato da questa autonoma crisi rende semplicemente possibile l'innesto sul non allineamento di questo argomento un po' orwelliano secondo cui tutte le potenze sono per definizione allineate mentre l'URSS è "meno allineata" delle altre. Il significato di questa curiosa disputa filosofica sulla vera natura del non allineamento e sulle sue affinità elettive è di pura propaganda. La verità è che sugli insuccessi del passato

nuove generazioni si sono radicalizzate e, ammaestrate dal ruolo svolto dall'Occidente nella vicenda, cercano non nuovi amici ma nuovi alleati. Non necessariamente persone con gli stessi ideali, ma con interessi oggettivamente convergenti.

Questo atteggiamento erediterà o non erediterà il nome di "non allineamento". Com'è evidente, ciò non è importante. Così come non importano gli argomenti ideologici che verranno prodotti per assicurarsi che l'alleanza dei neononallineati con l'URSS è la logica continuazione dell'originario non allineamento. E' invece importante prendere nota, nel quadro di deperimento complessivo della distensione, che c'è un elemento di radicalizzazione del Terzo Mondo che in precedenza non esisteva o era assai più ridotto. Se la distensione sarà ancora il quadro complessivo delle relazioni internazionali, ciò significa che la competizione sarà molto più dura e assai poco pacifica.

Sul carattere della competizione si può fare ancora una riflessione. Non c'è dubbio che sull'orientamento radicale di molti paesi del Terzo Mondo esercita una suggestione l'accresciuta capacità di intervento dell'URSS a livello locale. In Sud Africa si sostiene, forse più esplicitamente che altrove, la dottrina del "superior weapon", cioè del carattere risolutivo dell'intervento della forza sovietico-cubana. Si saldano qui i due fatti che abbiamo cercato di illustrare: la crisi del non allineamento e la crescita della capacità bellica e politica dell'Unione Sovietica.

4) La progressiva perdita di flessibilità provoca difficoltà alla distensione.

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 a 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.

Non è questo il luogo per entrare nei dettagli e nei distinguo - che sono molto importanti -, ma la reale natura del rapporto è dimostrata in due casi diversi: il repentino cambiamento di alleanza, dalla Somalia all'Etiopia, e poi l'invasione dell'Afghanistan all'evidenziarsi di una situazione di debolezza del governo alleato.

Nella maggior parte dei casi, il rapporto che questi paesi instaurano con l'URSS non è diverso, né diversamente motivato, 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 più sottrarsi, si vorrebbe dire, per raginni di status. Non è vero, però, che, attratti dalla sua potenza, gli Stati e i movimenti più radicali del Terzo Mondo si facciano accolti 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.

5) Il coinvolgimento delle superpotenze aumenta ma l'impegno e la gestione delle crisi è resa più difficile dalla relativa autonomia degli alleati.

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 un'epoca nella quale hanno prevalso le grandi organizzazioni multilaterali, internazionali e imperiali. Come abbiamo ricordato parlando delle crisi locali, fattori particolari o bilaterali sono stati sempre presenti ed attivi. Abbiamo anche ricordato però che 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 il caso dell'Afghanistan, comincia a manifestarsi anche per l'URSS, la quale ha dovuto affrontare costi per essa inauditi a causa di questa invasione.

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

si, come l'Iraq e l'Arabia Saudita. Un caso invece molto significativo è stato quello del processo di pace fra Egitto e Israele, nel quale obiettivi nazionali e politici dei due paesi nella loro regione (essenzialmente il tentativo di dare una gestione "moderata" alla questione palestinese) hanno prevalso su un disegno americano che tendeva a comporsi con quello sovietico. Gli esempi si potrebbero moltiplicare.

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. Per questo abbiamo parlato di multipolarismo ineguale. 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.

L'interdipendenza: effetti e problemi.

Fino al 1960 l'integrazione economica internazionale era assai diversa da quella attuale. I rapporti fra 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 è profondamente cambiato nel senso che dei legami di interdipendenza (1) si sono stret-

1) Integrazione, dipendenza, interdipendenza sono concetti assai poco netti perché accanto a un contenuto teorico hanno anche la natura di "slogans for actions". Di qui il problema di connotazioni positive e negative sempre in agguato dietro l'uso, anche soggettivamente, neutrale di questi concetti. Qui - senza pretendere di approfondire la questione o di averla risolta - usiamo la parola integrazione per riferirci all'esistenza di significativi rapporti internazionali di scambio, indipendentemente dal loro risultato (si tratta quindi di una definizione molto generica). Per interdipendenza intendiamo una situazione di rapporti di scambio il cui automatismo o la cui necessità tendono a sottrarli alla unilaterale decisione dei governi, delle amministrazioni e anche delle imprese.

ti e irrobustiti in tutte le direzioni.

Di queste direzioni non ci interessa tanto qui quella che lega i PIEM ai PNI, anche se è 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 lavoro e nella vita quotidiana di miliardi di persone. La carenza istituzionale di questo processo di trasformazione, il venir meno dei grandi 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 è lo sfondo necessario delle nostre riflessioni, le quali però 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 relazioni fra PIEM e PNI; mi riferisco ai rapporti fra PIEM e PIEP, ai rapporti fra PIEP e PNI nonché ai nessi che collegano l'evolversi di tali rapporti con la distensione.

1. L'obiettivo di fondo della promozione dell'interdipendenza tra i paesi a economia di mercato e di piano è politico: stabilizzare la distensione creando interessi 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 fat-

tore di grave crisi nella distensione.

La crescita dell'interdipendenza fra le economie dei PIEM e dei PIEP è uno dei fatti più rilevanti degli ultimi vent'anni. La rilevanza di questa interdipendenza è diversa a seconda del gruppo di paesi che si considera. Per gli Stati Uniti è 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 è 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 è 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 legati 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.

Riprendo qui essenzialmente l'analisi di Carlo Boffito ("L'Italia nella politica internazionale 1978-79") sulla recente evoluzione dell'economia sovietica.

L'economia sovietica sta passando da una fase di indu-

strializzazione 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 è molto accentuata nelle regioni, più industrializzate, del nord e non pare che possa essere compensata con migrazioni dal sud, dove invece la dinamica demografica è 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 acquisizione diffusa 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 occiden

tale. 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 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 indefinitivamente, perché gli stessi PIEP sono costretti a ridurre drasticamente il deficit a seguito delle difficoltà interne (inflazione, aumenti petroliferi), perché a questo punto sono 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 pro-

muovendo interessi comuni - interdipendenze - e livelli di sviluppo analoghi. In questo senso l'obiettivo di tale interdipendenza economica è politico. Il perseguimento di un tale obiettivo richiede tuttavia un lungo processo nel corso del quale obiettivi 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 dif

ficoltà invece di favorire un comune sviluppo può infatti avere delle ripercussioni di una gravità che forse oggi si tende a sottovalutare.

2. L'interdipendenza dei PIEP con i PNI è crescente, anche se non in ancora in modo determinante. Le interferenze di questa nuova interdipendenza con quelle fra PIEM e PNI se non è regolata crea punti di rottura della distensione. L'inefficienza 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 è dunque necessario non solo ai fini di un più efficace progetto di sviluppo ma anche per il consolidamento della distensione.

Fino a non molto tempo fa i rapporti fra i PIEP e i PNI erano molto limitati: alcuni prestiti 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'obiettivo coinvolgimento dei PIEP in un fascio di relazioni economicamen

te importanti con i PNI, che è poi quanto abbiamo chiamato 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 costituisca 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'industrializza-

zione dei PNI. Nella competizione nascente per i mercati necessari a dare sbocco alla loro produzione manifatturiera, questi paesi guardano anche ai mercati socialisti. 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'altro, 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 ritro

viamo 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 dal 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 dell'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 anch'essa, occorre chiedersi se lo stesso problema non si porrà, ovviamente moltiplicato e amplificato. Sembra di dover rispondere di sì. Uno dei casi - si vorrebbe dire, delle trappole - più clamorosi è il Corno d'Africa. Rispetto a quanto si immagina che gli ame-

ricani avrebbero fatto al loro posto, l'unica differenza è forse l'ineffabile disinvoltura con la quale i sovietici passarono dalla Somalia all'Etiopia!

Ciò detto, l'URSS sembra seguire il cammino percorso dagli USA, nel senso che la capacità d'intervento diretto sta in proporzione inversa alla capacità di aiutare i singoli paesi a uscire dalla condizione di subordinazione economica in cui si trovano. L'esperienza dell'Occidente sembra suggerire che il successo delle relazioni volte allo sviluppo economico è tanto maggiore quanto maggiore è la libertà del paese interessato a intessere relazioni e quanto maggiore è l'articolazione dei suoi rapporti economici e finanziari. 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 gerentocrazia 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 meridionale, 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.

Crisi della distensione e ruolo dell'Europa

Abbiamo identificato alcuni fattori che mettono in crisi la stabilità dell'assetto bipolare delle relazioni internazionali.

1. Parità nella capacità d'intervento locale delle superpotenze e accrescimento dell'effetto di interdizione della forza dell'URSS rispetto a quella americana.

2. Crisi del non allineamento, nella sua espressione politico-ideologica, come crisi di una capacità di mediazione nei rapporti fra le superpotenze.

3. Maggiore autonomia dei paesi del Terzo Mondo, in virtù del maggiore bilanciamento di forza fra le due superpotenze, e maggiore difficoltà delle superpotenze a gestire le crisi locali e regionali, senza che creino meccanismi locali capaci di surrogarle nella gestione delle crisi stesse; accrescimento degli effetti di congelamento delle crisi locali (incapacità a curarne le radici endogene e i fattori di sottosvilup-

po) a causa dell'aggiungersi della capacità d'intervento sovie
tica a quella americana.

4. Involuzione a causa del fallimento dell'interdipenden-
za creatasi fra PIEP e PEIM; particolari effetti negativi del-
la mancata cooperazione energetica e del persistente accresci-
mento delle risorse sovietiche destinate agli armamenti.

5. Rischi di conflitto (ma anche opportunità di coopera-
zione) che nascono dall'interdipendenza fra PIEP e PNI e le in-
terrelazioni varie di questa interdipendenza con l'interdipen-
denza globale nord-sud.

La situazione potrebbe essere sinteticamente descritta co-
me un crescere delle rigidità del sistema di distensione bipo-
lare, dovuto alle disfunzioni dell'interdipendenza e al nasce-
re di quello che abbiamo chiamato multipolarismo ineguale, sen-
za che al sistema siano offerte alternative sostanziali (per
es. un vero e proprio multipolarismo).

In questa situazione di irrigidimento una consapevole a-
zione di gruppi più significativi, come la CEE o il gruppo dei
77, può avere successo solo se riesce a coinvolgere le superpo-
tenze o ad avviare autonomamente lungimiranti disegni di coope-
razione economica che esaltino la priorità della dimensione
nord-sud (e diano quindi enfasi alla implicita opportunità di
cooperazione est-ovest in questo senso) e sbloccino le rigidi-
tà che si sono venute a creare particolarmente nei rapporti
est-ovest, premettendo un funzionamento dell'interdipendenza
(il ruolo della CEE è qui particolarmente importante per re-
staurare la cooperazione con i paesi socialisti).

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. <u>1116</u>	
BIBLIOTECA	