

**L'ITALIA E IL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE:  
 UN PROFILO EMERGENTE DI POLITICA ESTERA**

relazione di Roberto Aliboni

L'evoluzione della politica estera italiana

La politica estera italiana è stata dominata per lunghi anni dal problema della collocazione internazionale del paese. Sin dal dopoguerra la preminenza delle "scelte di campo" ha impedito che essa fosse discussa e esaminata nel merito. La politica estera è stata di conseguenza rimossa e la politica interna ha assunto un carattere assorbente. Il rapporto fra politica interna e politica estera è divenuto, a sua volta, quasi esclusivamente strumentale.

Alcuni cambiamenti cruciali nel contesto internazionale (come l'evoluzione della SPD nella Repubblica Federale di Germania (RFG); la destalinizzazione e il conflitto cino-sovietico) e in quello interno (l'evoluzione del PSI dal massimalismo al riformismo) hanno provocato un'evoluzione più favorevole all'esistenza di una politica estera e di un dibattito sui suoi temi e i suoi obiettivi. L'adozione di alcune mozioni parlamentari sulla base di un esteso consenso a partire dal 1977, in particolare all'epoca della c.d. "unità nazionale", sembra aver lasciato alle spalle il periodo delle "scelte di campo" e le sue conseguenze. Il PCI, che rappresenta l'opposizione, in numerose e successive dichiarazioni sulla Comunità Europea e sul Patto Atlantico ha confermato l'accettazione del quadro generale che ha guidato la politica estera italiana a partire dalla fine della guerra. Si è venuto così a stabilire alla base della politica estera italiana un robusto consenso primario: dati per concessi i tradizionali ancoraggi di questa politica, diviene possibile discuterne le modalità, i tempi, gli obiettivi.

Tuttavia, a partire dal 1979 profonde trasformazioni emerse nel sistema internazionale, specialmente con il dibattito sulla sicurezza europea e poi con l'avvento della presidenza Reagan negli USA, hanno creato problemi nuovi e nuove tensioni.

Il quadro internazionale al quale l'Italia è ancorata è stato a lungo fondato sull'operare di una forte egemonia americana. La rapida fortuna economica dell'Europa occidentale e del Giappone, assieme al più recente emergere di nuovi paesi a vocazione industriale, hanno cambiato i rapporti di forza all'interno dell'economia internazionale e hanno gradualmente portato i paesi industrializzati dell'Occidente su posizioni dettate più da fattori competitivi che non cooperativi. D'altra parte, il raggiungimento della parità nucleare da parte dell'URSS ha reso più problematico e articolato il rapporto di sicurezza fra gli USA e gli alleati. Nel corso degli anni '70 questi cambiamenti nell'equilibrio del potere non si sono accompagnati ad un adeguato mutamento nella struttura istituzionale. L'interdipendenza venutasi a stabilire nel dopoguerra non ha cessato di accrescersi, ma lo sviluppo istituzionale, destinato a produrre integrazione politica e quindi a governare l'interdipendenza, si è invece arrestato e spesso è addirittura arretrato. Sebbene il quadro politico occidentale continui ad essere contrassegnato da una tenace volontà di cooperazione e i conflitti vi siano dunque contenuti, il sistema ha mutato la sua natura oggettiva da cooperativa a conflittuale. Non si dovrebbero sottovalutare i rischi insiti in questa evoluzione.

Questa modifica, almeno dal punto di vista dell'Europa occidentale, è il problema di fondo della politica internazionale di oggi. In Italia, in modo particolare, una riflessione inadeguata o un'inadeguata reattività politica di fronte a tali eventi rischia di far arretrare il paese perchè il consenso si eserciterebbe su premesse che sono nel frattempo cambiate. E' opportuno quindi esaminare come la modifica di cui parliamo si articola in relazione agli aspetti principali della politica internazionale.

#### L'economia internazionale: egemonia e consenso

Nel dopoguerra l'economia internazionale ha beneficiato per molti anni di stabilità e cooperazione, anche se la ricchezza disponibile era anche allora maldistribuita fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo.

Come si è già accennato, con gli anni '70 stabilità e cooperazione hanno ceduto il passo a instabilità e conflitti. Sebbene sia l'instabilità sia i conflitti siano sostanzialmente contenuti per esempio, non possono paragonarsi a quelli prevalenti negli anni '30 essi continuano e non si intravede il ritorno a condizioni simili a quelle di stabilità e cooperazione che prevalevano negli anni '50 e '60. Così, sempre più spesso si parla di "età dell'oro", perchè il malessere presente è tale da far obliare i pur considerevoli malesseri che in quegli anni certo non mancavano.

Per valutare le cause dell'attuale situazione di conflitto all'interno dell'economia internazionale è necessario fare qualche passo indietro.

L'idea di stabilità e cooperazione riflette il periodo in cui gli Stati Uniti svolgevano nell'economia internazionale un ruolo che permetteva agli altri paesi industrializzati di espandersi senza soggiacere a sostanziali vincoli esterni, traendo vantaggio dall'interazione positiva fra domanda interna e esterna. Ciò è stato possibile finchè la bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti è rimasta in disavanzo, permettendo crescenti attivi dei conti con l'estero agli altri paesi, specialmente a quelli industrializzati. Se si pensa all'economia internazionale come a un sistema walrasiano in cui solo  $n-1$  paesi possono perseguire obiettivi indipendenti di bilancia dei pagamenti, è evidente che gli Stati Uniti in quegli anni furono il paese "residuale", cioè quello che lascia determinare il proprio saldo dagli altri  $n$  paesi. Così facendo assicuravano stabilità e cooperazione al sistema economico internazionale.

I motivi del venir meno di questa "età dell'oro" sono molteplici, a carattere economico e a carattere politico, fortemente fra loro intrecciati.

Nel corso degli anni '60 gli Stati Uniti registravano, a fronte di un avanzo commerciale, un disavanzo della bilancia dei pagamenti dovuto al fatto che essi realizzavano spese militari, investimenti e aiuti economici all'estero per un ammontare superiore a quello dell'avanzo commerciale. La posizione del dollaro nell'ambito del gold exchange standard nato con gli accordi di Bretton Woods consentiva in effetti agli Stati Uniti di indebitarsi cedendo dollari. Il "signoraggio", esercitato in questa forma particolare, dava contemporaneamente luogo all'affermarsi di una crescente spinta neomercantilistica da parte della Comunità Europea e del Giappone, che accumulavano quantità crescenti di dollari ed esportavano quantità crescenti di merci. Presumibilmente forzata dalle spese

belliche per il Vietnam, questa situazione portò fra la fine degli anni '60 e gli inizi degli anni '70 a due conseguenze: da una parte, il rapporto fra le riserve degli Stati Uniti e il loro indebitamento a breve pervenne a deteriorarsi in modo pronunciato; dall'altra, nel 1971, per la prima volta dall'inizio del secolo, gli Stati Uniti registravano un disavanzo commerciale che l'anno successivo arrivò a superare i sei miliardi di dollari. A seconda che si ponga l'accento sull'una o l'altra di queste due aspetti della crisi che segnò la fine del sistema di Bretton Woods se ne hanno due interpretazioni diverse.

Una prima interpretazione è quella di Triffin. Se il paese che in un sistema di gold exchange standard emette la moneta chiave non è disposto a ricorrere a periodiche politiche restrittive, capaci di attirare capitali con cui arrestare il deterioramento del rapporto fra riserve e debito, la fiducia nella moneta chiave viene meno. Nel gold exchange standard è insito un dilemma fra il successo del "banchiere" mondiale nell'assicurare liquidità crescente alla comunità internazionale e il vacillare della fiducia di tale comunità nei crescenti mezzi di liquidità così assicurati.

Una seconda interpretazione è quella di Minsky, secondo il quale le passività del "banchiere" mondiale, cioè i dollari, sono accettate finché dura la convinzione che la loro contropartita vada a finanziare attività profittevoli. La profittabilità del "banchiere" si manifesta nella sua capacità di realizzare un saldo commerciale attivo. Se tale capacità viene meno, la fiducia viene a mancare non perché si tema di non poter più convertire in oro i propri averi in dollari, ma perché l'economia del "banchiere" non è più ritenuta valida e profittevole.

Meno "classica" di quella di Triffin, la spiegazione di Minsky sembra più penetrante. Essa mette bene in luce il nesso fra credito e sviluppo implicito nell'assetto della bilancia dei pagamenti americana di quegli anni e la rilevanza di tale assetto per lo sviluppo internazionale. Il passivo complessivo della bilancia dei pagamenti, attraverso flussi di spese e trasferimenti (aiuti, spese militari, investimenti), si traduceva in un centro di domanda effettiva e alimentava l'espansione internazionale. Al tempo stesso, l'attivo commerciale, testimoniando la solidità del "banchiere" mondiale, faceva degli Stati Uniti il prestatore di ultima istanza del sistema (che in questo modo si rivelava tra l'altro più un dollar standard che un gold exchange standard).

Mentre Triffin accentua il collegamento fra la stabilità del sistema e il fattore psicologico della fiducia, Minsky chiarisce soprattutto il mutuo vantaggio che fonda il sistema e i fattori eminentemente politici che sembrano governarlo, cioè il consenso e la responsabilità: la responsabilità degli Stati Uniti nell'assicurare espansione e credito al sistema fungendo da paese "residuale" della comunità capitalista, e il consenso degli altri paesi in cambio di quello che l'analisi sviluppata da Olson e altri definisce come l'offerta (nel nostro caso da parte degli Stati Uniti) del bene pubblico "sistema internazionale". In termini più tradizionali si potrebbe dire che l'egemonia degli Stati Uniti si traduceva nella creazione e gestione di una res publica, ovvero di istituzioni. L'"età dell'oro" si rivela dunque per essere quella in cui il consenso permette la nascita di istituzioni e queste a loro volta creano consenso.

## Oligopolio e interdipendenza

Il venir meno dell'"età dell'oro" va quindi collegato a una certa deistituzionalizzazione del sistema e al trasformarsi del circolo virtuoso "istituzioni consenso" nel circolo vizioso "deperimento delle istituzioni deperimento del consenso".

In effetti è quanto è accaduto negli anni '70 fino ad arrivare ad oggi. Il cambiamento dell'assetto della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti non è stato solo il frutto di tragiche vicende come la guerra del Vietnam o di una volontà americana volta a liberarsi del proprio "fardello". Specialmente il cambiamento nell'assetto della bilancia commerciale rifletteva un'oggettiva redistribuzione di potere economico a favore di pochi paesi industrializzati, come la RFG e il Giappone. Questi paesi erano diventati abbastanza forti da inibire l'esercizio del pieno dominio agli Stati Uniti ma non abbastanza da poter esercitare essi un potere autonomo. Potevano condizionare l'andamento delle relazioni internazionali ma non determinarlo. Si è instaurata così una tipica situazione di oligopolio. La conseguenza fondamentale di questa evoluzione è che l'offerta del bene pubblico "sistema internazionale", non più octroyé e pertanto assicurata, diviene il risultato di un processo politico fra i soggetti dell'oligopolio il cui esito è incerto.

Tale processo, per continuare ad assicurare il bene pubblico "sistema internazionale", dovrebbe essere cooperativo e suscitare sufficiente consenso. In realtà, anche se l'assetto delle relazioni internazionali non ha poi raggiunto forme estreme di conflittualità, la cooperazione è mancata. Venuta meno la funzione "residuale" degli Stati Uniti, tutti i paesi industrializzati dell'Occidente, compresi gli Stati Uniti, si sono affrontati con il medesimo scopo di realizzare un avanzo commerciale.

Nella nuova situazione l'equilibrio si forma ex post, sulla base dei rapporti di forza e senza nessuna significativa e stabile mediazione istituzionale. Come risultato delle tensioni e degli aggiustamenti cui il sistema è obbligato, a causa della competizione di tutti contro tutti, i cambi fissi debbono essere abbandonati. Questo risultato, d'altra parte, è tipico della contraddizione che impetuosamente ha preso a svilupparsi tra un'interdipendenza che permane e un'integrazione che declina. Questa contraddizione genera circoli viziosi. Dove e quando possono i paesi, specialmente quelli più deboli, cercano di compensare l'irrigidimento creato dalla contraddizione fra interdipendenza e integrazione con delle flessibilità diverse, come appunto nel caso dei cambi. Ma i cambi flessibili, affiancati a pratiche protezionistiche tariffarie o meno, non fanno che rafforzare, su un piano più generale, gli strumenti di politica a disposizione dei governi dei singoli paesi per competere meglio nel più intenso ambiente neomercantilista che si è venuto a stabilire, e di conseguenza non fanno che rafforzare la contraddizione che domina il sistema.

Di fronte a questi sviluppi le istituzioni internazionali, come il Fondo Monetario Internazionale (FMI), e persino la Comunità Europea, si sono indebolite e hanno perso consenso. Il FMI ha promosso studi per una riforma monetaria che non si è fatta. Negli anni più recenti si è persino cessato di parlarne. La Comunità Europea ha raggiunto un accordo sui cambi, lo SME. In assenza di un impegno di maggiore integrazione da parte dei paesi comunitari, lo SME non si è però sottratto alla più generale contraddizione generata dall'interdipendenza: anch'esso è una rigidità che l'oligopolio imperante sull'economia internaziona-

le mal consente. Infatti l'accordo è risultato spesso trasgredito, e poi modificato per legittimare le trasgressioni; oppure modificato per prevenire inevitabili trasgressioni.

#### Predominio-senza-cooperazione

Venendo alla situazione odierna, dopo gli sviluppi che si sono or ora ricordati, le valutazioni sono più difficili. Rispetto agli anni '70 un cambiamento di è affermato: mentre l'economia giapponese ha continuato a rafforzarsi, quelle europee, e in particolare quella tedesca, si sono notevolmente indebolite e di conseguenza quella struttura oligopolistica che si era sostituita al sistema di Bretton Woods ha oggi contorni assai meno netti del recente passato. Al tempo stesso, il rapido declino dell'inflazione, l'ininterrotto afflusso dei capitali, la forza del dollaro e soprattutto la martellante autoaffermazione ideologica del governo Reagan proiettano un'immagine di recuperata potenza da parte degli Stati Uniti. Questa evoluzione rappresenta un ritorno a condizioni di egemonia o è qualche altra cosa?

La supply side economics dell'Amministrazione Reagan, quale che sia il giudizio che se ne voglia dare sul piano teorico, ha trovato un'applicazione parziale e contraddittoria. Agli sgravi fiscali per le famiglie e le imprese non solo non si sono accompagnati i previsti tagli alle spese federali ma queste si sono accresciute in misura costante e crescente, portando il disavanzo pubblico a livelli più che considerevoli. Ciò ha impedito che si liberassero le risorse che avrebbero dovuto consentire alle imprese di aumentare gli investimenti. A ostacolarli e poi deprimerli, con rilevanti conseguenze sull'occupazione, si sono aggiunti i tassi d'interesse, mediamente sempre elevati, sia per la necessità del Tesoro di finanziare le proprie passività e alimentare il disavanzo pubblico, sia per la severa politica monetaria della Federal Reserve Bank preordinata allo scopo, da essa ritenuto preminente, di battere l'inflazione.

L'aspetto internazionale di questa evoluzione è che oggi gli Stati Uniti mostrano un avanzo nei movimenti di capitale, dovuto agli investimenti esteri attirati dall'elevatezza dei tassi d'interesse, e un disavanzo commerciale per le minori esportazioni causate dalla sopravvalutazione del dollaro.

Certamente i paesi dell'Europa occidentale e il Giappone possono essere soddisfatti del disavanzo commerciale degli Stati Uniti. E' bene però sottolineare che la crescente sopravvalutazione del dollaro impedisce ai paesi della Comunità Europea di adottare politiche nettamente espansive. Per questi paesi il problema è anche di arginare il deprezzamento delle monete nazionali nei confronti del dollaro per le implicazioni inflazionistiche di tale deprezzamento. L'Europa occidentale tende a massimizzare l'attivo commerciale per compensare il passivo dei movimenti di capitale, e ciò la obbliga a tenere i tassi d'interesse non lontani da quelli americani. In queste condizioni, lo stimolo alla crescita e all'espansione che promana dagli Stati Uniti in virtù delle esportazioni che il loro disavanzo commerciale consente finisce per essere assorbito, anziché magnificato dalle politiche economiche dei paesi della Comunità Europea.

Accanto ai problemi di più immediata gestione economica, due punti destano perplessità fra gli alleati, come pure negli stessi Stati Uniti, specialmente quando il pensiero corre al medio periodo: il fatto che l'avanzo di capitale

nella bilancia dei pagamenti finanzia un crescente disavanzo delle spese federali in buona parte dovuto a spese militari crescenti, e il fatto che, perdurando la tendenza attuale, gli Stati Uniti si accingono a diventare debitori netti nei confronti del resto del mondo. Le implicazioni, specialmente quelle di questo secondo sviluppo, non sono facilmente definibili, ma lasciano comunque pensosi circa il ritorno a rapporti internazionali più cooperativi in un mondo in cui i fattori potenzialmente conflittuali sembrano invece aumentare.

Di questi sviluppi possiamo ora tornare a valutare il significato più generale. Ammesso che l'economia americana stia ridiventando forte, tale forza a differenza del passato non sembra avere nessuna rilevanza cooperativa per l'economia internazionale. Tale forza è l'espressione dello sforzo cosciente che l'Amministrazione Reagan ha messo al centro della sua politica per superare gli incerti equilibri che hanno caratterizzato la posizione degli Stati Uniti negli anni '70, nei confronti dell'URSS come pure degli altri paesi dell'OCSE, e puntare a un recupero del predominio mondiale. Tale forza vuole essere lo strumento del dominio americano e non della più complessa egemonia esercitata nel passato. E' venuta così a maturazione una corrente di pensiero americana che ha sempre visto la crisi degli accordi di Bretton Woods, e oggi giorno quella nel quadro della NATO, come la ben augurata fine di una situazione che progressivamente aveva avvinto la volontà degli Stati Uniti in un sistema internazionale sempre più istituzionalizzato e obbligante e ne aveva limitato la libertà d'azione in modo sostanziale.

#### Sviluppo economico e interdipendenza oligopolistica

Importante nei rapporti fra i paesi industrializzati dell'Occidente, il processo di deistituzionalizzazione ha avuto nei confronti dei paesi in via di sviluppo (PVS) effetti amplificati e più evidentemente dannosi. L'afflusso di ingenti risorse finanziarie attraverso i canali delle banche internazionali private e la parallela marginalizzazione delle istituzioni internazionali di assistenza allo sviluppo è stato uno dei tratti fondamentali del mutamento intervenuto nell'economia internazionale con riguardo ai PVS. Un altro tratto fondamentale è costituito dalla particolare vulnerabilità che l'interdipendenza oligopolistica e le politiche neomercantilistiche, imperanti nell'economia internazionale, hanno conferito alle economie dei PVS.

Nell'iniziare queste riflessioni abbiamo ricordato che anche nell'"età dell'oro" la ricchezza era maldistribuita. Circa trent'anni di politiche di assistenza e cooperazione allo sviluppo ci forniscono un quadro che è forse deteriorato anziché migliorato. La ricchezza continua ad essere maldistribuita, specialmente se si tiene conto degli andamenti demografici nel frattempo affermatasi. Al tempo stesso, sono emerse delle polarizzazioni e delle forti diseguaglianze all'interno stesso dei PVS: un manipolo di spopolati paesi esportatori di petrolio è favolosamente ricco; una considerevole fascia di altri paesi, fra cui molti di quelli del Sahel, sono invece precipitati in un'indigenza assoluta; un altro gruppo ha iniziato uno sviluppo industriale e, sebbene oggi sia straordinariamente indebitato, la sua posizione è ormai ben diversa da quella degli altri PVS.

Se la fine del sistema di Bretton Woods ha segnato l'affermarsi di un differente equilibrio fra i paesi industrializzati, con l'emergere della RFG e del

Giappone accanto agli Stati Uniti, come comprimari nella nuova struttura oligopolistica dell'economia internazionale, è stata la prima crisi petrolifera l'evento che ha cominciato a mettere alla prova la natura e le implicazioni conflittuali dell'oligopolio stesso.

All'inizio degli anni '70 i paesi industrializzati si trovano, al termine di un lungo periodo espansivo, in situazioni di pieno impiego, di rapida crescita dei salari monetari e di incipienti ma risolte pressioni inflazionistiche. Essi adottano perciò politiche restrittive volte a contenere queste diverse pressioni e cercano di sostenere la domanda accrescendo le esportazioni. Tutti i paesi, anche gli Stati Uniti, subordinano l'espansione interna a quella esterna e praticano politiche accentuatamente neomercantilistiche. La reazione alla crisi petrolifera approfondisce questa tendenza. I singoli governi rispondono con indirizzi nettamente deflazionistici. Tutti i paesi cercano di uscire dalla crisi aumentando ancora le proprie esportazioni. Il punto rilevante è che tali politiche non sono di per sé inevitabili, ma sono piuttosto il risultato della sparizione dei meccanismi cooperativi nell'ambito dell'economia internazionale. In assenza di regole del gioco e di cooperazione il peso dell'aggiustamento viene spostato sui paesi più deboli; gli effetti restrittivi si cumulano; e, arrivati alla più grave e generalizzata recessione del dopoguerra, i paesi che sopravvivono sono quelli che guidano l'oligopolio e pochi altri a loro più strettamente collegati. Restano schiacciati essenzialmente i PVS non petroliferi. In particolare, si cristallizza in questa congiuntura quella categoria dei Least Developed Countries (LDCs) che, come abbiamo ricordato, subisce con la povertà assoluta la rottura dei meccanismi più elementari e tradizionali di sopravvivenza.

Nel corso della crisi nascono delle istituzioni, ma non se ne può che sottolineare la marginalità. Nasce il dialogo euro-arabo, che però, subito espropriato della sua competenza più ovvia e interessante il petrolio -, si estenua e si perde. Nasce l'Agenzia Internazionale per l'Energia (AIE), che però viene confinata quasi immediatamente a tenere poco più del conto delle scorte. Nasce una serie di fondi arabi diretti a sostenere finanziariamente progetti di sviluppo nei PVS non petroliferi; ma con poche brillanti eccezioni, quali il Fondo del Kuwait, quello di Abu Dhabi e la Banca Araba per lo Sviluppo Economico dell'Africa (ABEDIA), si tratta di enti che praticano politiche strettamente bilaterali, sin troppo apertamente destinati ad affermare gli interessi politici dei governi che li hanno costituiti. Nascono, infine, presso le grandi istituzioni internazionali, come il FMI e la Banca Mondiale, "sportelli" e facilities per agevolare il pagamento della bolletta petrolifera. Ma la debolezza istituzionale che sottende l'economia internazionale si rileva proprio da questi ruoli affidati alle grandi istituzioni tradizionali, del tutto marginali rispetto al problema cruciale che invece i governi dovrebbero metterle in grado di affrontare, e cioè la gestione del processo di creazione e distribuzione della liquidità internazionale, per regolare la crisi in modo concertato, evitare il conflitto generale, l'accumulo degli effetti restrittivi, la recessione e quindi, proseguendo in cerchio, di nuovo il conflitto di tutti contro tutti.

Nel corso del decennio in questione, la sparizione del bene pubblico "sistema internazionale" viene da molti governi ideologizzata come ritorno al mercato. L'opera di Karl Polanyi, ignota a molti governi, ha da tempo sottolineato, da un lato, gli aspetti profondamente istituzionali del mercato, dall'altro, la necessità di moderare con opportune istituzioni l'automatismo del mercato allo

scopo di finalizzare le sue funzioni allocative a obiettivi di carattere sociale, politico e culturale, più complessi di quelli meramente economici. Anche la scelta di marginalizzare le istituzioni economiche internazionali nelle crisi succedutesi al collasso del sistema di Bretton Woods, evitando di vincolarsi a un processo comune di regolazione e gestione della liquidità internazionale (in sostanza alla riforma monetaria internazionale), è stata così spacciata per un ritorno al mercato. Lo stesso si è detto dei cambi flessibili. Ancora lo stesso si è sostenuto a proposito del ruolo estremamente accresciuto delle banche internazionali private, e di quel complesso di istituti finanziari che vengono chiamati xenomercato o euromercato, nella gestione e allocazione delle eccedenze finanziarie create dalle successive crisi petrolifere e largamente dai governi investite presso di loro. Accanto agli effetti dell'interdipendenza oligopolistica è questo l'altro aspetto cruciale dello sviluppo internazionale e dell'evoluzione dei PVS nel suo contesto.

### Il finanziamento dello sviluppo

A partire dalla metà degli anni '70 la struttura del finanziamento del disavanzo di parte corrente nella bilancia dei pagamenti dei PVS non petroliferi ha subito un cambiamento radicale. Fino al 1971 due terzi del debito esterno dei PVS era finanziato da fonti ufficiali e un terzo da fornitori e banche private. Nel periodo 1978-81, solo l'8% del debito risulta finanziato da trasferimenti ufficiali, l'11% è costituito da investimenti diretti e il 62% da prestiti privati. All'inizio degli anni '80, il prestito bancario privato si sviluppa al 20% l'anno. I prestiti a breve delle banche americane fra il 1979 e il 1982 si accrescono del 30% l'anno. Si percepisce meglio la tendenza se si considera che l'aiuto ufficiale e i trasferimenti delle istituzioni internazionali in genere, all'incirca triplicati nel periodo, si concentrano sui PVS a più basso reddito, mentre i prestiti provenienti in misura così accresciuta dagli istituti privati si concentrano su pochi paesi dell'America Latina (Messico, Brasile, Argentina, Venezuela) e dell'Asia (Corea del Sud e Filippine). Questo andamento ritrae fondamentalmente il tentativo dei paesi appena menzionati, e di pochi altri, di realizzare l'industrializzazione mediante una politica di accelerata promozione delle esportazioni.

Le eccedenze finanziarie investite sull'euromercato soprattutto dai paesi esportatori di petrolio con scarsa popolazione vengono prese a prestito da imprese multinazionali che impiantano attività produttive in questi paesi di nuova industrializzazione (NICs) o che ve le delocalizzano, come pure da imprese nazionali private e di stato. Nell'ambiente neomercantilistico che prevale nell'economia internazionale e con la politica deflazionistica inaugurata dagli Stati Uniti a partire dal 1979 accade che il debito e il suo servizio aumentano più rapidamente dei proventi delle esportazioni. Di qui la situazione di crisi debitoria che si è registrata in forma acuta negli anni più recenti, col rischio di un collasso finanziario internazionale e di un disastroso processo di disintermediazione.

Mentre molti hanno deprecato il ruolo delle imprese multinazionali in questa fase di industrializzazione che i NICs hanno appena attraversato, e altri hanno criticato la preferenza assegnata alle politiche di promozione delle esportazioni piuttosto che a quelle di sostituzione delle importazioni, di self-reliance e di cooperazione orizzontale, è necessario ancora una volta sottolineare l'insufficienza del quadro istituzionale. Negli sviluppi appena

richiamati è emerso con sufficiente chiarezza che il funzionamento di un sistema finanziariamente avanzato dipende da due elementi: i meccanismi di creazione della domanda effettiva e la presenza di un prestatore di ultima istanza. Il primo è necessario per mettere i PVS che si indebitano ( e, più in generale, i paesi che s'indebitano) in condizione di poter guadagnare esportando ciò che è necessario per poter servire il debito. Il secondo è necessario per evitare situazioni di insolvenza che mettano in pericolo l'intero sistema. L'assetto oligopolistico dell'economia internazionale, privo di regole del gioco, istituzionalmente povero e non cooperativo non è stato ovviamente in grado di fornire nè l'uno nè l'altro, in primo luogo perchè il sostegno della domanda internazionale è al di fuori degli obiettivi stessi dell'oligopolio che punta invece all'affermazione neomercantilistica dei singoli paesi -, e in secondo luogo perchè alla disciplina implicita nella costituzione di un prestatore di ultima istanza l'oligopolio preferisce la "flessibilità" delle banche private.

Questi ultimi sviluppi non hanno visto soltanto il discreto accantonamento delle maggiori istituzioni finanziarie internazionali (o l'uso subordinato del FMI nel momento in cui occorreva sopperire alla copertura delle banche americane troppo esposte). Gli Stati Uniti, più apertamente ed aggressivamente di altri paesi industrializzati, hanno attaccato e severamente criticato la stessa razionalità degli organismi internazionali, oltre alla loro funzionalità. La polemica contro gli organismi internazionali appartiene del resto a quella corrente di "liberazione" degli Stati Uniti dai "lacci e laccioli" che ne limiterebbero la libertà d'azione, della quale si è già detto, emersa ancor prima dell'avvento dell'Amministrazione Reagan, con il Senatore Moynihan. A questo attacco i PVS non hanno saputo reagire adeguatamente.

Agli inizi degli anni '80, il negoziato "globale", per anni obiettivo dei PVS nelle diverse istanze internazionali volte alla cooperazione allo sviluppo, ha chiaramente perso ogni credibilità presso gli stessi PVS e si sta gradualmente stemperando in una serie di robusti legami bilaterali, la cui razionalità ed equità è per forza di cose sovrastata dagli interessi politici e dai rapporti di forza. Negli anni '70, a quel modo che nei paesi industrializzati più deboli è mancata la determinazione a superare la crisi accogliendo i PVS in più ampie e lungimiranti istituzioni, nei PVS è mancata la capacità di superare la mera contrapposizione sindacale nord-sud e proporre al posto di un negoziato "globale" senza speranze istituzioni più "interclassiste" ed elastiche. Forse ciò è accaduto anche perchè il parrochialismo internazionale di cui hanno dato prova i PVS ha le sue radici in un vasto arretramento politico che ha visto proliferare in questi paesi tirannie e riflussi culturali reazionari, nazionalismi e instabilità e che ha visto il "non allineamento" progressivamente decadere nell'opportunismo e nell'equivoco. E' questa una responsabilità che coinvolge anche i paesi industrializzati occidentali e quelli socialisti, ma alla loro propria responsabilità, a più di vent'anni dalla decolonizzazione, sarebbe scorretto e fuorviante sottrarre innanzitutto gli stessi PVS.

#### La Comunità e l'integrazione dell'Europa occidentale

Fatta questa analisi dell'insieme dell'economia internazionale, si può definire il problema essenziale che essa pone e i suoi più importanti collegamenti.

L'economia internazionale è oggi guidata da un meccanismo l'interdipendenza

oligopolistica che non può assicurarne nè l'espansione, nè l'equità, nè la stabilità. D'altra parte, fra conflitto e cooperazione lo spettro delle situazioni possibili all'interno della configurazione oligopolistica è piuttosto ampio e, in relazione al grado di istituzionalizzazione internazionale che si riesce a realizzare (o, se si preferisce, in relazione a quel tanto di regole del gioco che si riesce a stabilire), si potrebbe anche pervenire a forme cooperative soddisfacenti, e quindi a soddisfacenti situazioni di regolazione della domanda, di distribuzione della ricchezza e di stabilità. Mentre l'eliminazione dell'oligopolio attraverso un ritorno alla situazione di egemonia degli Stati Uniti nei termini cooperativi degli anni '50 e '60 sembra da escludere, il problema di rendere più cooperativo l'oligopolio stesso o di superarlo mediante forme più avanzate di cooperazione istituzionale è il problema che oggi concretamente si pone, sia per i paesi industrializzati e i PVS, sia per le loro reciproche relazioni.

Questo problema si pone sotto due aspetti strettamente complementari. Da una parte, si dovrebbe ammettere che in un qualsiasi assetto futuro che rifugga i difetti di quello attuale non potrebbero essere i soli Stati Uniti a funzionare da paese "residuale" o da "locomotiva" della domanda internazionale. Dall'altra, il consenso internazionale deve essere incorporato in apposite istituzioni che sottraggano le decisioni all'arbitrio e all'inevitabile conflitto dei governi. In verità, la tendenza in atto vede sì il tentativo degli Stati Uniti di sottrarsi all'oligopolio, ma per dirigersi verso forme di dominio assolutistico piuttosto che contrattuale. E' vero tuttavia che tale tendenza si afferma anche in quanto appare totalmente incontrasta. Abbiamo già accennato allo svuotamento politico dei PVS. Si deve ora dire di quello della Comunità Europea.

Gli europei hanno in principio sufficiente forza e autorità per reclamare una riforma monetaria internazionale, e anche una riforma che garantisca la simmetria degli aggiustamenti (un punto questo contemplato dagli accordi di Bretton Woods, ma nemmeno sotto il loro imperio messo mai in pratica). E' da considerare fra l'altro che nella tendenza dell'economia americana a diventare debitrice netta nei confronti del resto del mondo c'è un elemento di convergenza, poichè questa tendenza potrebbe anche indurre gli stessi Stati Uniti a chiedere la riforma monetaria internazionale. Per essere pronta a quest'ultima evenienza o per proporre, anche da sola, un'appropriata restaurazione istituzionale, la Comunità dovrebbe, tuttavia, assumersi precise responsabilità internazionali e riprendere risolutamente il cammino verso l'integrazione politica ed economica dell'Europa occidentale. In questo senso, la Comunità e l'integrazione europea si palesano come una questione collegata in modo determinante alle prospettive dell'economia internazionale e a quelle dei PVS. E invero, l'indebolimento della Comunità Europea, se in parte è l'effetto del più generale processo di deistituzionalizzazione delle relazioni internazionali, per altra parte è anche una causa non trascurabile del processo stesso. Qual è lo stato della Comunità e quali i problemi principali dell'integrazione europea?

Uno degli aspetti principali della crisi dell'integrazione economica europea è che le politiche così dette strutturali non palesano effetti integrativi, come nel caso della politica sociale e di quella regionale, oppure hanno cessato di averne, come soprattutto nel caso di quella agricola. Prive di benefici integrativi, queste politiche costituiscono invece la grossa sostanza del contenzioso sul bilancio della Comunità, le sue risorse proprie e l'emergere dell'approccio cost-benefit o del così detto juste-retour alla base del conten-

zioso stesso. Oggi nella questione della riforma del bilancio si riassumono in effetti alcuni dei problemi principali della stessa sopravvivenza della Comunità e delle sue prospettive.

Sebbene si discuta del profilo delle entrate come dell'allocazione delle risorse, è evidente che è il momento allocativo, cioè quello della definizione degli obiettivi e dei loro strumenti, a costituire il nocciolo della questione. In questo senso a essere messe in questione dovrebbero essere, come si è appena detto, le politiche e i loro effetti più o meno integrativi. In realtà, a testimonianza dell'indebolimento della spinta politica che anima la Comunità, la questione è stata posta in modi diversi dai differenti paesi. La RFG ha proposto il parallelismo fra politiche economiche interne e spesa comunitaria: essendo attualmente le politiche restrittive il bilancio della Comunità dovrebbe pure essere quanto più possibile contenuto. Francia e Italia hanno proposto un aumento delle risorse proprie collegato ad un ampliamento delle politiche strutturali e a una loro maggiore efficacia redistributiva nei confronti dei paesi mediterranei, inclusi quelli verso cui si sta negoziando l'allargamento. Il Regno Unito ha lamentato lo squilibrio delle spese comunitarie a favore di politiche che interessano solo marginalmente lo sviluppo inglese, ma poi invece di suggerire una ristrutturazione delle politiche comuni ha posto semplicemente l'esigenza di riequilibrare in termini strettamente nazionali costi e benefici della sua appartenenza alla Comunità. Il Regno Unito soggiace oggi al biasimo dell'opinione pubblica per questo atteggiamento, ma gli altri paesi dopo aver affidato alla Commissione il mandato di proporre modifiche strutturali alle spese comunitarie in modo da affrontare la questione in termini non puramente contabili, non hanno saputo accordarsi. E poichè non sanno accordarsi nemmeno sulla ben più ardua decisione politica di rigettare in linea di principio la pretesa inglese, la Comunità ha cominciato a rifondere il Regno Unito e, malgrado le proteste e i rinvii, prima o poi finirà col pagare.

Da questa infelice vicenda si traggono due conclusioni. In primo luogo, malgrado le differenziazioni, c'è un accordo nel considerare che in ogni caso le attuali politiche comuni e la loro struttura sono da rifare. In secondo luogo, la RFG è comunque interessata a ridare all'integrazione del mercato mediante la sua liberalizzazione una forte preminenza. Questo significa che un accordo di rilancio della Comunità si prefigura come un sostanziale ridimensionamento delle politiche strutturali d'intervento; una ripresa delle politiche comuni originarie, come la politica commerciale esterna; e soprattutto una ripresa della liberalizzazione e della integrazione del mercato comune ( il rafforzamento dell'unione doganale attraverso lo smantellamento dei numerosi ostacoli di altra natura che nel frattempo sono effettivamente proliferati).

Questa linea, per traumatica che appaia (specialmente all'Italia) è dotata di una certa saggezza: l'acquis communautaire deve significare irreversibilità istituzionale e politica, non mera conservazione dell'esistente. E' vero che le politiche strutturali hanno mostrato inefficacia o esaurimento e che occorre limitare le spese, soprattutto quelle di garanzia. E' vero, soprattutto che il mercato comune, l'acquisizione più elementare e fondamentale della Comunità, non è più scontato e che da un suo riapprofondimento ci si può invece aspettare anche un sostanzioso supporto nel rilancio dello sviluppo economico comunitario. Nondimeno si tratta di una linea difficile, perchè si collega a questioni non necessariamente coerenti con gli interessi e le aspirazioni dei paesi che, come la RFG, meglio potrebbero riconoscersi. Così, il rilancio dello sviluppo economico non è solo legato all'approfondimento del mercato comune, ma anche al

suo allargamento. Non c'è dubbio infatti che l'ingresso del Portogallo e soprattutto della Spagna nella Comunità costituirebbe un insostituibile fattore di dinamismo per l'economia comunitaria. D'altra parte, la ripresa delle politiche comuni, come quella commerciale, pone la questione del commercio con i paesi a economia di stato e del petrolio, due aree che invece l'interesse dei governi ha voluto riservarsi, sottraendole alla competenza della Comunità.

Infine, aleggia su tutto questo la questione della politica monetaria comune, oggi parzialmente realizzata nello SME. Quest'ultimo accordo invece di essere un quadro più o meno vincolante della politica macroeconomica della Comunità è oggi ridotto a stanza di registrazione dei rapporti che comunque si vengono a stabilire fra i paesi membri e fra questi e il resto del mondo. Nessuna linea potrà essere tenuta dalla Comunità, nemmeno quella del compromesso che si è qui prefigurato, se il quadro macroeconomico comunitario continuerà ad essere dettato dal ruolo che l'oligopolio internazionale assegna agli Stati Uniti e alla RFG, nella fattispecie al dollaro e al marco. Le attuali politiche restrittive della Comunità, che tanta parte hanno nella crisi di cui si è detto e nei conflitti che ne derivano fra i paesi membri, sono un portato dell'attuale doppio ruolo della RFG nella Comunità e nell'oligopolio internazionale. Una maggiore autonomia dal dollaro è la condizione di una maggiore autonomia economica e di una maggiore coesione comunitaria. In questo senso un accordo monetario più vincolante dello SME è necessario per qualsiasi rilancio e rifondazione del mercato comune e delle sue politiche.

Questa difficile crisi si riflette nelle istituzioni, anche se si deve sottolineare che la paralisi dei meccanismi decisionali comunitari è meno la causa che non l'effetto della crisi che ha investito la Comunità. L'ingegneria istituzionale è impotente se manca l'alito di un'architettura politica. La sovrapposizione dei Consigli Europei all'originario disegno istituzionale, i nuovi poteri di bilancio del Parlamento Europeo, le elezioni dirette di questo Parlamento, lo sviluppo della Cooperazione Politica Europea (CPE) fra le diplomazie nazionali, sono tutti tentativi che di per sé hanno avuto più o meno successo e possono essere giudicati anche positivamente. Nell'insieme hanno compromesso il ruolo della Commissione e l'originaria dinamica istituzionale, senza sostituire a quest'ultima una dinamica alternativa. Due proposte di rilancio, il piano Genschler-Colombo e il Trattato per la costituzione dell'Unione Europea di Altiero Spinelli, l'uno nella logica diplomatica, l'altro nella tradizione federalista sembrano per ora giocare un ruolo secondario. Essi verranno ripresi se e nella misura in cui si farà meglio strada nella coscienza dei paesi europei la necessità di rilanciare le proprie istituzioni come premessa ad un più ampio recupero istituzionale delle relazioni internazionali.

La crisi della Comunità è lo specchio della crisi internazionale. La civilizzazione delle relazioni internazionali, attraverso la formazione di istituzioni che gradualmente si incaricano di regolarle sottraendole alla forza e all'arbitrio, è un processo contrassegnato da discontinuità. L'accrescersi dei legami matura fino a esigere un salto qualitativo nell'integrazione politica ed economica delle relazioni internazionali. Se le condizioni economiche, culturali e politiche non permettono questo salto, le istituzioni fatalmente cedono il passo a ordinamenti gerarchizzati. L'oligopolio internazionale è uno di questi ordinamenti. L'emergere della RFG al vertice della gerarchia oligopolistica, o meglio il suo ruolo simultaneo nella Comunità e nell'oligopolio, è il fattore che ha dato inizio alla crisi comunitaria. Superamento della crisi comunitaria e superamento dell'oligopolio sono perciò due problemi e due obiettivi con-

giunti. Nel perseguirli non è tanto ai progressi della politica economica che ci si dovrebbe affidare, con la speranza che nell'espansione anneghino tutti i mali, quanto alla politica tout court e al ripristino delle istituzioni. Non che l'oligopolio non abbia le sue istituzioni: ma qui esso ha partorito esattamente quello che si doveva aspettare: il rafforzamento degli istituti intergovernativi e il Consiglio Europeo, i Vertici dei paesi più industrializzati dell'Occidente e altre aspirazioni a più o meno realizzati direttorii. Questa strada non ricostituirà mai il consenso necessario a una più stabile e fruttuosa convivenza comunitaria e internazionale. Di qui l'importanza preminente delle battaglie istituzionali che sempre fanno sorridere coloro che dimenticano come Keynes dicesse che il mondo è retto da poco più che qualche idea.

### Sicurezza e deterrenza in Europa occidentale

Come è già stato ricordato, il cambiamento di fondo nelle relazioni internazionali di sicurezza sta nel declino relativo della potenza americana. Per molti anni è stato il peso senza rivali degli Stati Uniti a garantire la pace e a permettere all'Europa occidentale di considerare la guerra come un'opzione che di fatto non si dava. Ma nel corso degli stessi anni l'URSS ha raggiunto un livello di potenza che ha messo in dubbio la sicura superiorità americana. Non è possibile dire con precisione se ciò significa la parità delle forze militari. Ma anche se così non fosse, importa che la percezione americana è di vivere con la necessità di competere invece che con un vantaggio assicurato.

D'altra parte, come abbiamo visto anche a proposito dei rapporti economici internazionali, questo declino di potenza riflette anche la proliferazione di attori internazionali che, pur incomparabilmente meno potenti degli Stati Uniti, hanno nondimeno uno spessore politico che, senza poter essere trascurato, non può neppure essere schiacciato.

Con la crescita di questi nuovi attori, la capacità di presenza militare e politica americana non ha tenuto il passo. Le forze americane non bastano più ad intervenire in tutte le crisi. Esse non soddisfano più uno dei presupposti fondamentali della dottrina militare americana, cioè la prontezza a sostenere due guerre, una ad oriente e l'altra ad occidente, più una "mezza guerra" altrove. Questo declino di potenza, si deve aggiungere, produce negli alleati percezioni più o meno acute di insicurezza, che si traducono in politiche più possibiliste nei confronti dell'URSS e quindi in un ulteriore declino della potenza americana stessa.

Queste tendenze sono al cuore della crisi dei rapporti euro-americani che si è aperta nell'Alleanza Atlantica. Gli europei si chiedono fino a che punto gli americani vorranno o potranno estendere la deterrenza all'Europa occidentale nelle condizioni di sostanziale parità fra le superpotenze. Gli americani non hanno peraltro ritirato la extended deterrence ma insistono per minori aspettative europee e per maggiori responsabilità dell'Europa occidentale. Non da oggi. Vanno ricordate le parole di Kissinger nel 1979: "gli alleati europei non dovrebbero obbligarci a moltiplicare assicurazioni strategiche che magari non potremo mantenere o che se mantenessimo potremmo non voler mettere in esecuzione perchè eseguendole rischieremo la distruzione della civiltà".

Alcuni ritengono che con l'installazione delle Forze nucleari intermedie (INF) in Europa occidentale, stabilita in condizioni di così forti pressioni interne

ed internazionali, la prova di stabilità e coesione dell'Alleanza sia stata superata. Ciò è vero, ma non significa che i problemi della relazione di sicurezza fra Stati Uniti ed Europa occidentale siano stati minimamente risolti dall'installazione delle INF e il dibattito sulla revisione delle opzioni di sicurezza è interamente aperto. Tale dibattito avviene fra quella che si potrebbe chiamare la scuola convenzionalista e la scuola nuclearista.

Negli ultimi anni, mentre il dibattito sull'installazione delle INF era in corso, sono emerse numerose proposte per un riarmo convenzionale dell'Europa occidentale. Il generale Rogers, attuale comandante in capo delle forze della NATO, ha condotto una vera e propria campagna sulla necessità di un incremento significativo dell'armamento convenzionale da parte degli europei. Il così detto "piano" Rogers è quello che generalmente rappresenta la scuola convenzionalista.

Sull'orientamento convenzionalista c'è una diffusa convergenza di opinioni, viziata però da ambiguità e riserve mentali di non lieve momento. In realtà, da parte di esperti ma anche di governi, l'ipotesi di un riarmo convenzionale dà luogo a una serie di obiezioni, fra le quali sono più significative le seguenti:

- una guerra convenzionale condotta con le armi che nascono dalle nuove tecnologie è destinata ad essere non meno distruttiva di una guerra nucleare;
- i perfezionamenti tecnici delle nuove armi convenzionali tendono a ripristinare quella fattibilità della guerra che la deterrenza nucleare tende invece ad eliminare;
- un armamento essenzialmente convenzionale dell'Europa occidentale tende ad escludere il coinvolgimento nucleare americano e a favorire una guerra limitata in Europa.

Sebbene a carattere "tecnico", le obiezioni sono anche espressione di timori e sospetti più profondi. La singolare convergenza sulla necessità di un riarmo convenzionale europeo nell'ambito di progetti di sicurezza così diversi come quello del generale Rogers e quello del quartetto McGeorge Bundy, Mac Namara, Smith e Kennan rispettivamente denominati no-early-use e no-first-use ha fatto pensare che il riarmo convenzionale europeo sarebbe invocato dagli americani come presupposto di un loro sganciamento nucleare. Di qui la tesi della permanente e preminente importanza di una deterrenza nucleare tradizionale sostenuta, in contrapposizione al quartetto americano, da un quartetto tedesco: Kaiser, Leber, Mertes e Schulze, cioè quella che si potrebbe denominare la scuola nuclearista.

Non è un caso se la reazione è venuta da parte tedesca. Infatti, si sottolinea che, mentre resta intatta l'efficacia della deterrenza nucleare tradizionale, spostare l'accento su una difesa europea di tipo essenzialmente convenzionale implica invece una battaglia in profondità, cioè una battaglia che si svolgerebbe nella RFG. D'altra parte, l'ipotesi di una difesa avanzata convenzionale, resa possibile dalle armi a nuova tecnologia, pone ancora alla RFG il problema del coinvolgimento del territorio della Repubblica Democratica Tedesca (RDT). Più di recente, in ogni caso, sono emersi dubbi sulla reale efficacia operativa di queste nuove armi, oltre quelli politici.

Queste riflessioni europee convergono sul tentativo di rimozione dell'ipotesi stessa di guerra, cercando di minimizzare i cambiamenti intervenuti negli equilibri di sicurezza. La scuola nuclearista europea tende a valutare la

situazione come se le condizioni di deterrenza e asimmetria delle forze che stanno alla base della dottrina della risposta flessibile fossero ancora integre e indiscusse. Gli europei, soprattutto quelli interessati a mantenere la protezione dell'Alleanza e lo speciale legame politico con gli Stati Uniti, si rifiutano di considerare che un'altra "età dell'oro", quella della deterrenza basata sulla totale superiorità americana o sulla Mutual Assured Destruction potrebbe essere finita.

In realtà, le prospettive di coinvolgimento del territorio dell'Europa occidentale non dipendono dal tipo di armamento o dal suo grado di sofisticazione, ma principalmente dall'indebolimento della deterrenza in un mondo in cui si è affermata una sostanziale parità di forze fra le superpotenze. Questo indebolimento è un fatto oggettivo con il quale sono innanzitutto gli americani a dover fare i conti. Non ha dunque senso accusare gli americani di unpredictability nei confronti dell'Europa occidentale come se questo problema nascesse da fatti soggettivi degli americani stessi. Se non si vuole favorire l'affermarsi delle correnti più oltranzisticamente isolazioniste degli Stati Uniti si deve piuttosto discutere se esistono nuove proposte che favoriscono il ripristino di equilibri, percezioni e sicurezze che sono andati indebolendosi. Queste correnti esistono e sono autorevolmente rappresentate, e sono pronte a "liberare" gli Stati Uniti dai condizionamenti delle istituzioni di sicurezza alleate con la stessa prontezza che mettono nel volerli liberare dai condizionamenti delle istituzioni economiche.

La riformulazione di nuove forme di deterrenza tocca due punti fondamentali: lo sviluppo appropriato dell'armamento convenzionale in relazione innanzitutto alle armi nucleari di teatro a corto raggio (SRTNF) e alle così dette armi del campo di battaglia, e lo sviluppo di una dottrina delle armi nucleari di teatro a lungo raggio (LRTNF). Finita l'era del dominio dell'escalation (ovvero della fiducia nella possibilità di dominarla), ben pochi governanti europei si sentirebbero di varcare una qualsiasi soglia nucleare, ricorrendo alle armi nucleari, in particolare alle SRTNF e/o a quelle del campo di battaglia attualmente peraltro disponibili in grande abbondanza. E' questo un problema politico insuperabile ed è il fattore che concretamente condiziona la politica di sicurezza dell'Alleanza in Europa. La conseguenza di questa situazione è che l'accento si trasferisce automaticamente sul rafforzamento e lo sviluppo dell'armamento convenzionale, senza che questo significhi o comporti peraltro la rinuncia allo stazionamento di un coerente arsenale nucleare sul continente. La questione diventa piuttosto quella di definire, in primo luogo, tale difesa convenzionale.

La tesi correntemente più nota è quella, cui abbiamo già accennato, del generale Rogers. Questi propone l'innalzamento della soglia nucleare in Europa allo scopo di predisporre un coinvolgimento meno automatico degli Stati Uniti in una garanzia nucleare che essi potrebbero temere di non poter dare. Anche se Rogers non lo ha mai esplicitamente affermato, ciò avrebbe l'effetto di evitare l'innescò di una problematica politica che facilmente porterebbe il Senato americano all'adozione di dottrine e provvedimenti isolazionistici. Si può aggiungere che nel progetto Rogers l'uso delle armi a elevata tecnologia si muove nella stessa direzione. Queste armi servirebbero a colpire i rinalzi di un'eventuale offensiva delle forze del Patto di Varsavia e rallentarla. Questo rallentamento dovrebbe permettere di rendere meno immediata l'escalation nucleare e forse anche di recuperare il dominio dell'escalation.

E' dubbio che si possa per questa via arrivare veramente a un recupero del dominio dell'escalation. Restando alle implicazioni convezionali, si deve comunque osservare che le stesse soluzioni si prestano a percezioni diverse. La maggiore flessibilità che l'armamento convenzionale dell'Europa occidentale conferirebbe all'Alleanza può essere vista come un fattore utile a ristabilire la pienezza della extended deterrence, ma anche come un fattore utile a consentire una protezione privilegiata del territorio americano e dei suoi abitanti.

L'altro sviluppo, ancora con riguardo alla riformulazione di una deterrenza europea, riguarda l'inserimento di un uso realistico delle LRTNF in una dottrina militare il cui accento cadrebbe sull'armamento convenzionale. Come si è detto, non sembra possibile preconizzare una dottrina militare della NATO europea che poggi esclusivamente sulle armi convenzionali. Al tempo stesso, per motivi politici come pure per motivi tecnico-militari, le SRTNF non appaiono integrabili nella deterrenza. L'accento potrebbe allora essere trasferito sulle LRTNF. Queste ultime hanno due vantaggi: sono meno vulnerabili a un'azione pre-emptiva, potendo essere installate in posizione anche molto arretrata rispetto al fronte, e danno la possibilità di colpire con maggiore precisione e selettività all'interno del territorio del Patto di Varsavia, consentendo così una maggiore credibilità in termini di deterrenza. Inoltre, superando i limiti che la NATO si autoimpose con la dichiarazione del 1979, si potrebbe considerare uno stazionamento di tali armi sui sottomarini. Ciò renderebbe più agevole il superamento degli ostacoli politici e psicologici alla riformulazione della dottrina di sicurezza, oggi così intensi in Europa occidentale

Questi due sviluppi dovrebbero convergere verso il superamento delle incertezze e delle debolezze che oggi avvolgono l'Alleanza e il rapporto fra Stati Uniti e Europa occidentale, nell'unico modo realistico, cioè conferendo alla dottrina militare europea una sua autonoma credibilità. Come ha detto Gregory Treverton: "Solo se la dottrina per l'Europa è credibile di per sè, le armi nucleari americane quivi stazionate potranno continuare a svolgere il compito che è essenziale alla deterrenza dell'Alleanza: dimostrare in modo convincente il rischio di una escalation nucleare al livello strategico nucleare".

#### Difesa europea e integrazione della Comunità

Una questione che nasce nell'ambito di questo dibattito sulla sicurezza europea è se la sua gestione debba essere affidata in qualche misura a istituzioni europee. Gli americani che nella loro evoluzione politica, qui lungamente commentata, hanno cessato di guardare all'integrazione europea come a un elemento essenziale del quadro politico e della stessa integrazione occidentale, guardano con grande diffidenza al dibattito sulla difesa europea e insistono sul punto che gli europei debbono fare maggiori sforzi per la propria difesa ma nell'ambito della NATO. Il Gruppo Indipendente Europeo di Pianificazione (IEPG) e l'Eurogruppo dovrebbero essere sufficienti a soddisfare la specificità europea.

In realtà, il dibattito sulla difesa europea è viziato da alcune ambiguità. Una difesa europea individuata al punto da avere le sue dignità istituzionali dovrebbe riflettere un concetto ben definito di sicurezza europea. Non significherebbe necessariamente una rottura della NATO ma certamente avrebbe un forte problema di definizione della propria identità nei suoi confronti. Ma questa problema è apparente perchè, a ben vedere, il dibattito sulla difesa europea è

un dibattito indiretto sull'integrazione politica ed economica dell'Europa occidentale. La necessità di organizzare gli aspetti tecnico-materiali del rapporto di sicurezza con gli Stati Uniti ( la standardizzazione degli armamenti, il procurement, etc.) viene vista come una funzione comune che potrebbe meglio essere soddisfatta nel quadro della Comunità Europea e contribuire a rafforzarla. La necessità di organizzare gli aspetti più propriamente militari fa pensare a un rilancio dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) nel quadro della cooperazione politica europea.

L'ipotesi dell'UEO appare particolarmente fragile se non è accompagnata da un salto sovranazionale di questo organismo. Alla sua nascita, l'UEO doveva integrare eserciti che la guerra aveva sbandato. Un'operazione fattibile che nondimeno non gli è stata consentita. Oggi si troverebbe a mettere assieme istituzioni militari pienamente ristabilite e certamente gelose della propria autonomia e non ci riuscirebbe.

L'idea della Comunità è invece collegata nelle più recenti linee del Trattato per l'Unione Europea all'esistenza di un Parlamento Europeo. Anche se il progetto del Trattato non entra nei dettagli, la strategia sottostante è che il Parlamento dovrebbe fornire la premessa necessaria a qualsiasi progetto di difesa europea, cioè la definizione dei concetti centrali della sicurezza europea e la nomina di uno stato maggiore. E' evidente che, partendo da necessità tecnocratiche, come il procurement, l'obbiettivo vero di questa linea è di rafforzare l'integrazione politica europea.

La difesa europea, infine, è anche collegata all'integrazione economica. Una difesa comune che stabilisse un procurement comune dovrebbe poggiare su linee comuni di politica industriale, specie nei settori più avanzati, come l'informatica e l'aeronautica. Questo argomento è forse oggi quello più importante. Infatti, l'autonomia delle opzioni di sicurezza europea, specialmente nel campo convenzionale, dovrebbe potere essere soddisfatta dall'industria europea e non rischiare di essere determinate dagli interessi e dagli sviluppi dell'industria bellica americana. Il rilancio della Comunità, in questo senso, appare omogeneo a una prospettiva ben più ampia, comprensiva al tempo stesso di aspetti politici, economici e di sicurezza.

#### Controllo degli armamenti e relazioni est-ovest

La discussione sulle opzioni di sicurezza, accanto alle ipotesi di riarmo, deve comprendere anche quelle di disarmo. In termini più concreti deve contemplare anche una politica di controllo degli armamenti. Infatti, le scelte relative all'armamento non dovrebbero essere di natura tale da ostacolare la ripresa del dialogo est-ovest, in particolare sul punto della riduzione e limitazione degli armamenti.

A quel modo che c'è una tendenza degli ottimisti a considerare chiusa la questione con l'installazione delle INF, c'è una parallela tendenza a credere che il ristabilirsi di condizioni più favorevoli nei rapporti fra Stati Uniti e URSS, in relazione a fattori diplomatici e umani, permetterà la ripresa e il successo dei negoziati START e INF, sospesi alla fine del 1983 a Ginevra. Non solo questa visione appare come un'inversione dei termini del problema sarà il successo dei negoziati a favorire una ripresa dei rapporti est-ovest piuttosto che il contrario ma sembra anche non tener conto del fatto che il fallimento

dei detti negoziati riflette certamente pessimi rapporti politici ma anche una grave crisi concettuale sul significato stesso e sugli obiettivi della politica di arms control.

Il SALT-1 era stato concepito in relazione all'equilibrio del terrore e alla necessità di evitare lo sviluppo di armi antimissile, in modo da preservare quell'equilibrio. La successiva evoluzione dell'equilibrio strategico, dominata dai progressi sovietici, ha imposto nel campo dell'arms control il concetto di parità. Così, il SALT-2 è basato su un accordo che fissa un eguale livello complessivo di armamenti strategici.

La ricerca della parità è divenuto il problema centrale e, con essa, è divenuto centrale anche il problema della definizione di tale parità. Ci si è affidati a criteri sostanzialmente numerici, ma è evidente che la parità strategica è un concetto assai più complesso dei numeri che tentano di definirla, poiché concorrono in essa i fattori qualitativi più diversi, più imponderabili e più incommensurabili. I problemi creati dal SALT-2 e gli sviluppi conseguiti all'ipotesi d'accordo in esso contenuta sono caratteristici. Il tipo di parità complessiva prevista dal SALT-2 non poteva tener conto della particolare situazione geopolitica dell'Europa occidentale. Quest'ultima, tuttavia, di fronte alla "santuarizzazione" dei territori delle due superpotenze, appariva rispetto all'URSS in una situazione di inferiorità nucleare. In secondo luogo, l'ipotesi di accordo consentiva, a livello globale, una grande superiorità sovietica nei missili intercontinentali basati a terra a fronte della superiorità americana nei missili basati sui sottomarini. Ciò dava all'URSS la possibilità teorica di distruggere al suolo le forze intercontinentali americane basate a terra, mettendo conseguentemente in dubbio la credibilità della strategia della risposta flessibile. Questi due problemi hanno portato all'installazione delle INF europee e, a causa della percezione americana che si fosse aperta una window of vulnerability nella loro strategia, al rifiuto del Senato di approvare il SALT-2 e quindi all'attuale processo di riarmo.

Appare da ciò che la ricerca della parità, come criterio di base della politica di arms control, ha finito per contribuire a nuovi programmi di riarmo e a giustificarli. I "tetti" stabiliti in base al criterio della parità mettono in evidenza le differenze esistenti al di sotto dei tetti stessi e stimolano i paesi interessati a colmarle. Ciò scatena un processo di reazioni e controreazioni, che non è meno pericoloso per il fatto di restare al di sotto di un tetto o di tetti prestabiliti.

Questa crisi intellettuale, malgrado le numerose proposte ( il congelamento degli armamenti nucleari; la rinuncia ad usare per primi l'arma nucleare; lo smantellamento dei vecchi missili via via che vengono installati quelli nuovi; la de-mirvizzazione; le zone denuclearizzate ) è per ora senza soluzione. Al convegno del Centro di Studi Strategici Internazionali della Georgetown University, svoltosi a Bruxelles nel gennaio del 1984, Lawrence Freedman ha proposto che ciascuna potenza effettui il suo riarmo alla luce di concetti manageriali, nella presunzione che ciò automaticamente riduca gli eccessi e porti spontaneamente a un certo equilibrio. Si sottolinea anche l'esigenza di negoziati meno complessi e l'istituzione di un talking shop in cui confrontare senza impegno i vari programmi. Minimalismo, pragmatismo e invisible hand esprimono bene la crisi intellettuale di cui si è detto.

Nel frattempo una rivalutazione del fondamento politico che comunque è alla base dell'arms control è necessaria. E' da evitare che il controllo degli

armamenti si traduca in una impotente ansia di disarmo. La riflessione e la ricerca devono essere intensificati, vigilando a che le nuove possibili opzioni siano coerenti con il mantenimento di una credibile strategia di deterrenza e con la necessità di eliminare le ambiguità della dottrina della risposta flessibile senza crearne di nuove. Negoziati più limitati, come quelli di Stoccolma sulle misure destinate ad accrescere la fiducia e come gli MBFR di Vienna, se opportunamente gestiti, possono rivelarsi molto utili.

Ma con ciò siamo appena oltre la pur indispensabile diplomazia della sicurezza. Per ricondurre i rapporti est-ovest in una dimensione governabile, è invece necessaria una riconsiderazione più politica dell'intero problema. In questo senso il punto essenziale sta nelle implicazioni e nelle percezioni che derivano dalla proposta della Strategic Defence Initiative, meglio nota come star wars.

Di recente, ancora da Freedman, sono stati espressi dubbi sulla capacità dell'industria e della tecnologia americane, per quanto possenti, a realizzare in tempi significativi il passaggio alla difesa antimissilistica totale che sembra essere alla base della proposta delle star wars. Si danno anche dubbi sulla capacità economica a realizzare tale passaggio. Ma soprattutto, è stato espresso il timore dell'annientamento della struttura fondamentale del rapporto di sicurezza globale che fa capo alle due superpotenze, cioè della struttura che oggi, sulla base di alcuni trattati sulla limitazione e il controllo degli armamenti e su taluni comportamenti politico-diplomatici, regolano i rapporti fra le due superpotenze e assicurano un rapporto di sicurezza che finora ha bene o male funzionato. Per quest'ultimo motivo, indipendentemente dalla fattibilità e dai tempi, la speculazione sulla possibilità dello sviluppo chiamato star wars ha un'incidenza psicologica e politica cruciale sugli alleati. Essa genera incertezza e il timore che la politica americana sia guidata fundamentalmente da uno spirito avventuristico e aggressivo. Tale spirito è visto come un ostacolo all'attiva ricerca di una nuova politica di dialogo e cooperazione con l'URSS.

E' questo il problema politico di fondo poichè la ricerca di un nuovo dialogo con l'URSS resta invece un obiettivo di saliente importanza per i paesi dell'Europa occidentale, anche per quelli che mantengono nei confronti dell'URSS, come la Francia e il Regno Unito, un atteggiamento più fermo. La preminenza di quest'obiettivo, che ha trovato un'eco esplicita presso grandi strati della popolazione, specialmente nella RFG, è il fattore che dal punto di vista europeo maggiormente influenza il dibattito sulle opzioni di sicurezza e la ricostituzione di una più credibile articolazione fra difesa dell'Europa occidentale e "extended deterrence" e sembra rendere problematica la ripresa di qualsiasi negoziato di arms control.

C'è però un altro modo di vedere questo stesso problema. La politica americana volta a superare gli incerti equilibri che si sono fatti strada nei rapporti di sicurezza affermando la supremazia militare degli Stati Uniti, è parallela alla politica che nel campo dell'economia intende superare equilibri altrettanto incerti con la conquista di un predominio che non rende conto a nessuno. Il "globalismo" così lo chiama la letteratura corrente nel regno della sicurezza trova riscontro nell'assolutismo del regno dell'economia. Mentre il tracollo istituzionale nelle relazioni economiche è più immediatamente avvertibile, l'indisturbata sopravvivenza della NATO può far pensare a un processo differen-

te nelle relazioni di sicurezza. Ma ciò è dovuto solamente alla diversa e radicale supremazia americana nel campo militare. In realtà, ciò che rende convergenti i due processi è la medesima rivolta degli Stati Uniti a lasciarsi condizionare dai rapporti istituzionali internazionali. E' da sottolineare che questo vale tanto nei rapporti est-ovest che nei rapporti euro-americani. Per parte loro vale la pena di sottolineare che gli europei potranno affrontare costruttivamente questo problema solo se si assumeranno delle responsabilità appropriate e ripristineranno il vigore delle loro istituzioni comunitarie. Nel processo di deistituzionalizzazione, infatti, gli Stati Uniti hanno un ruolo centrale, ma non sono gli unici a portarne la responsabilità.

### L'intervento fuori dell'area della NATO

In connessione all'argomento della sicurezza nell'ambito dell'Alleanza si deve accennare alla questione delle crisi fuori della giurisdizione della NATO e alla configurazione di un possibile intervento in esse, d'intesa con gli Stati Uniti, da parte dei paesi dell'Europa occidentale.

Il problema essenziale è di definire il fondamento di un intervento che in principio non è legittimato dalla difesa dell'Europa occidentale. Alcune forze politiche, specialmente la SPD nella Repubblica Federale di Germania e il PCI in Italia, hanno anzi sottolineato la nocività per gli interessi della sicurezza europea di interventi a supporto di interessi e percezioni globali degli Stati Uniti.

Si è già detto del venir meno dell'assoluta superiorità militare degli Stati Uniti nei confronti dell'URSS come del fatto cruciale della scena internazionale odierna. Questo punto è stato sin qui discusso, come correntemente avviene, con riferimento innanzitutto all'aspetto nucleare dell'equilibrio strategico. In realtà, esso riguarda, in modo altrettanto importante, anche l'aspetto convenzionale. La superiorità americana di intervento nelle crisi locali e regionali, già logorata in Viet Nam, ha subito alla fine degli anni '70 un ulteriore ridimensionamento a causa della dimostrazione da parte dei sovietici di essere pervenuti a una capacità analoga, in prima persona e attraverso gli alleati. Questa nuova tendenza si è palesata con l'intervento cubano in Angola nel 1975 (e le sue conseguenze nello Zair meridionale durante gli anni seguenti), con la spettacolosa operazione di trasporto aereo a sostegno dell'intervento sovietico-cubano nell'Ogaden alla fine del 1977 e, infine, con la rapida invasione dell'Afghanistan alla fine del 1979 da parte dell'esercito sovietico. Già prima dell'invasione, cioè durante la crisi iraniana, la decisione di inviare una flotta da guerra americana a incrociare nel Mar d'Arabia poteva essere effettuata solo a condizione di sottrarre unità alle flotte del Pacifico e del Mediterraneo. Ciò metteva in luce l'incapacità degli americani di soddisfare al loro già richiamato presupposto strategico di poter combattere due guerre principali più una "mezza guerra" altrove. Tale problema è riemerso più di recente quando unità navali destinate a intervenire nei Caraibi sono state invece dirottate verso il Mediterraneo all'aggravarsi della crisi libanese.

Dal punto di vista della sicurezza europea il rischio che pone la situazione che si è appena richiamata è quello che gli Stati Uniti, per fronteggiare la minaccia che avvertono fuori dell'area della NATO, in particolare in Asia sud-occidentale, in Medio Oriente e in Africa, spostino verso queste regioni

forze attualmente impegnate a garantire la difesa dell'Europa occidentale. Alle richieste americane di supporto, gli europei possono corrispondere in due modi: intervenendo con proprie forze oppure rafforzando la propria capacità convenzionale sul fronte centrale europeo in modo da permettere una maggiore flessibilità e disponibilità alle forze americane di stanza in Europa occidentale (oppure in entrambi i modi). Non corrispondendo in nessun modo, rafforzano le correnti isolazioniste negli Stati Uniti e, in caso di avvertita necessità, ciò faciliterebbe la decisione americana di dislocare fuori dell'area della NATO le forze oggi in Europa.

Il nesso con la sua propria sicurezza sembra dunque l'elemento che fonda l'intervento dell'Europa occidentale fuori dell'area NATO. Il fattore militare è tuttavia secondario. Di maggior momento, ma anche di ben maggiore complessità, è la diversa valutazione che, nell'ambito delle crisi extra-NATO, americani ed europei compiono circa la politica da osservare nei confronti dell'URSS. Gli europei, considerando la distensione come presupposto indivisibile della sicurezza europea (nelle linee della dottrina Harmel), vedono il confronto che insorge fra Stati Uniti e URSS nel Terzo Mondo come un fattore che mette in pericolo la distensione e quindi la loro sicurezza. Così, in tali crisi sono propensi a cercare accomodamenti con l'URSS, in modo da preservare condizioni politiche più propizie alla realizzazione di un accordo con Mosca sul piano della sicurezza europea. Ciò è apparso assai chiaramente nella politica mediorientale. Mentre l'amministrazione Carter si è accodata alla politica egitto-israeliana di cercare una soluzione al conflitto arabo-israeliano al di fuori di un'intesa con l'URSS (fu questo il significato del viaggio di Sadat a Gerusalemme, dopo la dichiarazione congiunta Stati Uniti-URSS per una ripresa della Conferenza di Ginevra), gli europei hanno insistito per la rappresentatività dell'OLP e hanno ritenuto insufficienti gli accordi di Camp David esattamente perchè propendevano invece per una soluzione che non escludesse l'URSS. Gli stessi motivi stanno alla base dell'atteggiamento dei paesi dell'Europa occidentale in altre circostanze rilevanti, come le sanzioni all'Iran, alla Libia e poi all'URSS subito dopo l'invasione dell'Afghanistan. Non diversamente dal rifiuto americano di ratificare il SALT-2 e dagli altri aspetti della politica reaganiana di confronto con l'URSS, l'indurimento nelle crisi del Terzo Mondo e la loro gestione in un contesto rigidamente est-ovest ha eliminato agli occhi degli europei i presupposti perchè i negoziati con l'URSS sull'equilibrio delle forze in Europa potessero avere successo. Perciò, l'Europa occidentale scorge un legame fondamentale negativo fra gli interventi e le politiche americane fuori della NATO e la sua sicurezza in Europa. A maggior ragione dunque dissente dal suo stesso intervento in queste aree.

L'intervento fuori dell'area della NATO può essere visto come un'altra manifestazione del passaggio a un mondo di più complessi equilibri cioè, ancora una volta, dall'egemonia all'oligopolio. Nella funzione di polizia del pianeta gli Stati Uniti non possono più e non sono più disposti a fungere da paese "residuale": altri paesi sono chiamati alla ribalta. Ma anche qui regna l'equivoco di una posizione americana che ironicamente tende a tradurre un equilibrio più sfavorevole in un potere più incontrollato. Ciò si riflette nei profondi dissensi degli europei, che sono chiamati a contribuire agli interventi militari e agli aiuti militari ed economici, ma nel quadro di politiche che continuano a decidere gli Stati Uniti da soli. D'altra parte, poichè l'intervento fuori area è legato alla sicurezza in Europa, gli europei oscillano fra l'esecuzione degli interventi in omaggio al più vasto rapporto di

sicurezza che li lega agli Stati Uniti e il disaccordo sulle politiche degli americani nel Terzo Mondo, a cominciare dall'idea stessa dell'intervento in loco. A questa questione è chiaro dunque che si connette quella della riformulazione della difesa europea nell'ambito della NATO. Una maggiore iniziativa europea rispetto alla loro stessa sicurezza, li renderebbe più liberi relativamente alla questione dell'intervento fuori area. Altrimenti una diversa strada per svincolarsi sarebbe quella di associarsi deliberatamente agli Stati Uniti nella gestione delle crisi extra-NATO allo scopo di poter interloquire e influire nella gestione delle crisi stesse e, soprattutto, di poter contrattare l'appoggio fuori della NATO con la politica europea di sicurezza della NATO stessa. Finora nessun paese europeo ha imboccato questa seconda strada: l'Italia ha abbozzato una politica simile a quella qui richiamata, ma poi l'ha lasciata cadere.

### Il profilo emergente della politica estera italiana

Nelle sue memorie Kissinger rileva che gli italiani, normalmente disinteressati alla politica estera, sono nondimeno desiderosi di ricevere e ricambiare frequenti visite di stato al più alto livello. Un po' malevola, l'osservazione coglie però un tratto autentico della politica estera italiana, che trova espressione anche nell'ansia di non essere esclusi dai Vertici dei paesi industrializzati. Parlare di ansia cade a proposito, perchè la radice di questo atteggiamento sta nell'insicurezza che deriva all'Italia dalle sue debolezze strutturali, economiche e politiche, antiche e meno antiche, che hanno avuto normalmente un effetto riduttivo sulle sue capacità di iniziativa a livello internazionale, e invece hanno favorito una certa tendenza a cercare garanzie all'esterno, ancorando la politica estera italiana ora al quadro europeo, ora alle grandi democrazie, ora al mondo industrializzato, ora agli Stati Uniti, ora alla RFG.

Come è stato rilevato da questa relazione, tuttavia, questi ancoraggi sono oggi ampiamente in crisi e ciò ha per l'Italia un'importanza particolare, poichè non solo questa situazione solleva in via diretta il problema di affrontare l'instabilità e le altre conseguenze che potrebbero derivarne, ma investe anche il particolare consenso interno che attorno a questi ancoraggi si è verificato e che ha contribuito a modernizzare la cultura politica del paese ed elevarne il dibattito. In questa situazione tre fatti salienti hanno caratterizzato la politica estera dell'Italia degli ultimi anni: la decisione di entrare a far parte dello SME; la decisione di installare le INF spettanti all'Italia secondo quanto stabilito dalla NATO nel 1979; e la decisione di partecipare alle Forze multinazionali in Medio Oriente, specialmente a quella in Libano. Questo attivismo, operante nel contesto della crisi che si è detto, richiede un'interpretazione. E' evidente che c'è un profilo emergente della politica estera italiana, ma il significato e la direzione di questa emergenza appaiono venati di molte ambiguità. Possiamo essere dinnanzi all'acquisizione di quella capacità di svolgere un ruolo costruttivo nelle relazioni internazionali la cui assenza è stata appena lamentata. E' possibile però che questo profilo più netto del solito testimoni l'emergere di vecchi nazionalismi e di nuove velleità. Può darsi, infine, che le preoccupazioni delle coesioni e degli schieramenti interni predominino su queste tendenze e tendano a plasmarle secondo esigenze strumentali.

Non è una valutazione su questo punto che si vuole dare in questa sede. Questo però è lo sfondo contro il quale vanno considerate le opzioni di politica internazionale che oggi si offrono al paese e le connessioni fra queste stesse opzioni.

Un primo gruppo di opzioni riguarda l'economia internazionale. Qualcuno potrebbe ritenere che l'Italia, come uno dei paesi più industrializzati del mondo, è anche attrezzato per sopravvivere più o meno accettabilmente nella dura competizione dell'interdipendenza oligopolistica. Altri, più prudenti, potrebbe sostenere la possibilità da parte dell'Italia di praticare una strong currency option, cioè di agganciare fermamente la propria moneta e quella di un paese più forte e stabile, come la RFG o gli Stati Uniti. Ma i benefici di un'opzione del genere possono essere captati da paesi di dimensioni piccole. E' assai difficile che possa beneficiarne un paese delle dimensioni dell'Italia. D'altra parte, l'idea che malgrado tutto l'Italia sopravvive nell'ambiente dell'oligopolio internazionale non tiene conto del fatto che la dimensione dell'Italia è sostanzialmente intermedia e questo, mentre le permette di evitare rotture o vistosi disagi, non le permette di essere un'economia leader dell'oligopolio e di trarne i relativi vantaggi. Nell'economia internazionale odierna l'Italia non attinge nè i benefici dei leaders nè quelli delle piccole economie. Questa difficoltà di collocazione è fonte di instabilità e questa instabilità è all'origine delle perduranti e pervicaci difficoltà economiche del paese.

In termini politici il significato di questa collocazione è che l'Italia non ha interesse ad assicurarsi un posto nei Vertici dei paesi industrializzati dell'Occidente, nell'illusione di partecipare alla gestione dell'oligopolio internazionale. Essa non ha neppure interesse a rapporti bilaterali così stretti come quelli che suggerisce una strong currency option. Invero un'opzione siffatta è in pratica scarsamente delineabile. Essa però si colloca nella linea di pensiero del nazionalismo sub-imperialista -e di quel poco di seguito che più o meno coscientemente ha nel paese che vorrebbe ancorare il cambio e la politica economica una volta per tutte e volgere le risorse dell'Italia ad un'autoaffermazione nazionalista nel Mediterraneo nei rapporti con i paesi socialisti. A questa opzione l'Italia ha ancor meno interesse. L'interesse dell'Italia è fermamente quello di trovare e sollecitare una transizione dell'attuale economia internazionale verso forme più cooperative e istituzionali. Questo interesse si concreta in alcuni aspetti principali.

Innanzitutto, l'Italia è interessata a un ampliamento del mercato internazionale e all'emergere di una domanda internazionale stabile e sostenuta, in altre parole a un'opportuna gestione della liquidità internazionale e dello sviluppo dei PVS, alla riforma del sistema monetario internazionale, compreso un ritorno a cambi fissi e aggiustabili, e a un rafforzamento della cooperazione internazionale allo sviluppo. Nel corso degli ultimi anni la comunità internazionale è stata chiamata a effettuare un "pronto intervento" per evitare il collasso del sistema finanziario privato internazionale, pericolosamente esposto nei confronti di un gruppo di PVS. In questa congiuntura dovrebbe essere apparso evidente che, invero, l'interesse dell'Italia non risiede tanto nell'impedire il collasso di un sistema privato che ha concesso credito in condizioni non ottimali, e neppure nella finalizzazione del circuito ufficiale al salvataggio di quello privato, bensì nella rifondazione del circuito ufficiale. Ciò consentirebbe un aumento sostanziale del credito disponibile per il finanziamento dei progetti a lungo

termine nei PVS. In questo quadro l'Italia, avendo stabilito un consistente fondo per la cooperazione, potrebbe dare a questo fondo una migliore finalizzazione multilaterale e trarre accresciuti vantaggi dalla domanda che l'effettuazione di progetti a lungo termine susciterebbe.

Una politica italiana volta a recuperare l'opzione di un'economia internazionale più cooperativa ed espansiva di quella attuale ha senso, autorevolezza ed efficacia solo se condotta dall'interno della Comunità Europea. Il rilancio della Comunità è al tempo stesso condizione per sottrarre l'Italia all'instabilità cui l'oligopolio internazionale la condanna, e per consentirle, con gli altri partners, di proporre una politica di riforma dell'economia internazionale.

In questo quadro l'attuale dilemma dell'adesione italiana allo SME è di risalente importanza. L'appartenenza allo SME infatti è un'opzione corretta a patto che lo SME addivenga a integrare compiutamente le economie che ne fanno parte, compensando la perdita della politica del tasso di cambio, da parte di economie che singolarmente prese possono farne solo un uso casuale o opportunistico, con la nascita di un'area valutaria leader capace di praticare una politica significativa e competitiva del tasso di cambio. Questa opzione consentirebbe di fronteggiare l'andamento del dollaro, dare più autonomia e spazio alle politiche economiche europee e contribuire per ciò stesso e porre concrete premesse per un superamento della più generale crisi della Comunità Europea.

L'opzione europea e il rilancio della Comunità continuano quindi ad avere un ruolo centrale per l'Italia e costituiscono lo strumento principale per contribuire al superamento della più vasta crisi al cui interno quella comunitaria è racchiusa. L'Italia, nell'aderire allo SME, ha quindi mostrato di voler dare un indirizzo cooperativo al suo profilo emergente di politica estera. Dovrebbe completare l'opera contribuendo a portare lo SME ad una compiuta integrazione.

Ma questa opzione comunitaria non è soltanto un'opzione di politica economica. Essa è strettamente congiunta a scelte politiche di rilievo che riguardano i rapporti europei, quelli con gli Stati Uniti e quelli est-ovest.

Per cominciare dai rapporti europei, il rilancio della Comunità non si può scindere dal problema della RFG, così come il problema tedesco non si può scindere dalla politica di sicurezza occidentale e dai rapporti est-ovest. La RFG, specialmente la SPD che l'ha governata fino a poco tempo fa, ha costruito la sua collocazione internazionale contando sulla felice evoluzione del conflitto est-ovest nel quadro di politiche di distensione, cooperazione economica e controllo degli armamenti, che avrebbero nel lungo termine consentito una maturazione della sua riunificazione. Il venir meno di questo quadro ha riportato a galla simultaneamente il nazionalismo e la vulnerabilità di questo paese. In termini più generali ha rivelato una priorità di opzioni e obiettivi non più esattamente coincidenti con quelli dell'Alleanza e della Comunità Europea. Una politica di ancoraggio della Germania all'Occidente è dunque oggi una priorità assoluta da parte dei paesi dell'Alleanza e della Comunità, in particolare da parte dell'Italia.

Se si può argomentare sullo sfasamento che si è venuto a produrre fra RFG e istituzioni occidentali di sicurezza, esso non deve far perder di vista il

fatto che uno smarrimento più o meno accentuato è presente anche presso gli altri paesi europei della NATO. La decisione italiana di installare le INF spettanti all'Italia nel quadro delle decisioni della NATO del 1979 ha contribuito certo positivamente alla coesione atlantica, soprattutto perchè ha consentito alla RFG di realizzare il suo analogo impegno di installazione. In questo senso ha anche contribuito a rinsaldare l'ancoraggio occidentale della RFG. Sebbene siano state messe in evidenza le connessioni strumentali di tale decisione con la politica interna, in particolare con quella del PSI, si deve riconoscere anche qui che questo ulteriore aspetto del profilo emergente della politica estera si colloca ugualmente su una linea di rilancio della cooperazione e delle istituzioni internazionali.

Come abbiamo visto, tuttavia, il dibattito sulla sicurezza, dopo l'installazione delle INF in Europa Occidentale, è del tutto aperto. Da una parte, la dottrina della sicurezza europea e di quella atlantica è sottoposta a un profondo dibattito. Dall'altra, questo dibattito è connesso al rilancio della politica di controllo degli armamenti e soprattutto al rilancio di un rinnovato dialogo politico fra est e ovest. Si rivelano qui gli aspetti più controversi della emergente politica estera italiana.

Il governo e le forze politiche italiane non hanno finora espresso opinioni precise sulle opzioni strategiche e militari di cui si dibatte nella NATO. Questa povertà di contributo "tecnico" rischia di inficiare il consenso politico, che invece esiste, sulla necessità di ripristinare il dialogo est-ovest e che recentemente ha visto il governo italiano operoso e perfino alacre. La mancanza di parallelismo fra un contributo più preciso e positivo ai problemi della riformulazione della politica militare e strategica dell'Alleanza, da un lato, e il contributo insolitamente fattivo al rilancio di forme di distensione rischia di essere interpretato dagli alleati come una forma di disimpegno o come una priorità data ai problemi interni di schieramento e alleanza delle forze politiche.

Questo aspetto si collega con la questione dell'intervento fuori dell'area della NATO. La partecipazione italiana alla Forza multinazionale in Libano ha visto un forte consenso delle parti politiche finchè è sembrato che l'intervento potesse essere un elemento di rilancio del dialogo est-ovest in Medio Oriente. Lo stesso consenso è scemato non appena sono venuti in primo piano gli aspetti più euro-americani dell'intervento stesso cioè la questione del supporto agli Stati Uniti fuori dell'area NATO nel quadro della problematica che abbiamo in precedenza esaminato.

Non si può mettere in dubbio la difficoltà di gestire in modo lineare una cooperazione di sicurezza i cui fattori di crisi sono così numerosi e complessi come nel caso della NATO e del rapporto fra Europa occidentale e Stati Uniti più in generale. Tuttavia, nel profilo che emerge dalla politica estera italiana questo resta l'aspetto più ambiguo. Trovare il giusto equilibrio fra interesse al rilancio del dialogo est-ovest e ancoraggio di questo interesse all'impegno e al dibattito in sede NATO è il problema principale. Questo equilibrio dovrebbe essere consentito dal consenso che vige fra le forze politiche italiane a proposito della politica estera e delle sue motivazioni di fondo. Al tempo stesso dovrebbe rinsaldare questo consenso. Se la bilancia dovesse pendere invece verso l'accentuazione di un'autonomia italiana nei rapporti mediterranei e est-ovest, oppure verso una rinnovata scelta di campo, il consenso si dissolverebbe per cedere il posto a vacue politiche nazionalistiche o oltranzistiche.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10492

19 GIU. 1991

BIBLIOTECA