

IAI8806/DEF

EQUILIBRI STRATEGICI E RELAZIONI ECONOMICHE

di Roberto Aliboni

relazione presentata al Seminario dell'Ice
"L'economia internazionale tra cooperazione e conflitto:
previsioni macroeconomiche, scenari politico-istituzionali,
andamenti settoriali"
Roma, 20-21 aprile 1988

Una struttura "imperiale" ha ovviamente dei vantaggi per chi detiene l'impero, ma ha anche dei costi. Questa specie di struttura imperiale dell'Occidente nella quale viviamo non si sottrae a questa regola. Nel periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale gli americani non hanno avuto dubbi ad addossarsi il costo dell'impero (l'aiuto alla ricostruzione dell'Europa, la costituzione di un'impegnativa rete di organismi economici multilaterali, la difesa dell'Europa e di altre regioni), beneficiando tuttavia, a fronte dei costi, dell'incontestabile vantaggio di un'incontestata egemonia politica e militare. Dell'ordine e dell'efficacia dell'"impero" hanno beneficiato gli alleati.

Nel proseguire del tempo, lo stesso successo di questa egemonia (la vitalità e la ristrutturazione politica ed economica assicurate all'Europa occidentale e al Giappone) ha portato a uno schema di relazioni meno semplice e meno stabile. Gli economisti lo definiscono come un oligopolio, cioè una configurazione nella quale ciascuno degli attori principali della comunità internazionale è in grado di ostacolare le scelte altrui senza però essere in grado di imporre fino in fondo le proprie. Nel quadro di un'analisi strategica -cioè nel quadro di un'analisi in cui entrano anche le percezioni e le motivazioni soggettive- si può aggiungere che questa situazione non è semplicemente il risultato del bilanciarsi di pesi oggettivi, bensì anche di volontà e propensioni. Da una parte c'è il rifiuto ad allargare le basi dell'"impero". Dall'altra c'è una sorta di "paura di volare", quando non addirittura neghittosità. Europei e giapponesi tendono a tenersi la loro maggiore potenza economica, lasciando agli Usa i costi politici e militari dell'"impero". Gli Usa tendono, a loro volta, a pretendere dagli alleati una maggiore partecipazione ai costi, ma per contro a rifiutare forme più partecipative di gestione internazionale sia sul piano economico sia su quello politico. Una soluzione multilaterale, più stabile ed equilibrata, non è impossibile ma a superare gli interessi e le visioni già cristallizzate dalla storia è necessaria una forza nuova, un lungo processo di mutamento e maturazione. E anche in questo caso il suo successo non è assicurato.

Colpevolmente non contrasta dall'opportunismo del Giappone e dell'Europa occidentale, si è così affermata nelle varie fasi dello sviluppo dell'economia internazionale una tendenza degli Usa all'unilateralismo economico, cioè una tendenza all'acquisizione delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi politici e militari "imperiali" senza sacrificio dell'espansione

IAI8806

aprile 1988

p. 1

dell'economia interna. Il sistema monetario e finanziario internazionale è il grande "trasformatore" di risorse e obiettivi. E' abbastanza ovvio in questo ambito che il paese detentore dell'"impero", emettendo la moneta di riserva, eserciti forme di "signoraggio". Tuttavia, volendo restare il banchiere del mondo, questo paese deve assumersi alcuni oneri, in particolare comportamenti volti a mantenere fiducia nella sua moneta. A questi oneri gli Usa sono andati sempre più sottraendosi. Negli anni sessanta, il gold exchange standard creato dagli accordi di Bretton Woods è crollato perché gli Usa non si rassegnavano alle periodiche restrizioni interne che sarebbero state necessarie a richiamare i capitali, che attiravano per perseguire i loro obiettivi di politica estera (investimenti, spese militari e aiuti all'estero), in modo da preservare il dovuto rapporto fra riserve e indebitamento a breve. I cambi fluttuanti e lo sviluppo dei mercati xenovalutari, succeduti al sistema precedente, hanno consentito agli Usa di raccogliere capitali ancora maggiori in cambio di un dollaro rimasto moneta di riserva ma senza gli obblighi e i vincoli che Bretton Woods implicava. Hanno goduto così di una permissività assai più ampia per perseguire i loro obiettivi di politica estera senza incorrere in restrizioni interne. Con l'avvento di Reagan e della sua politica economica, l'assorbimento di risorse internazionali è continuato, sempre su vasta scala, ma questa volta sulla base della combinazione di una politica fiscale e monetaria permissiva all'interno con un bilancio pubblico in crescente disavanzo diretto a finanziare le spese militari ritenute necessarie a ripristinare l'equilibrio strategico con l'Urss e magari anche la supremazia degli Usa.

Nell'ambito degli equilibri occidentali questa nuova incarnazione dell'unilateralismo economico americano ripropone la stessa crisi che in altri modi è emersa nel passato. La crisi è riproposta dal debito accumulato dall'amministrazione Reagan nel corso degli anni ottanta. E' rafforzata anche dal debito accumulato da un gruppo di importanti paesi meno industrializzati, specialmente in America Latina. La crisi viene spesso discussa e presentata come il risultato di uno sordinamento di flussi e di politiche macroeconomiche (paesi in surplus che adottano politiche interne restrittive e, viceversa, paesi in deficit che adottano politiche espansive). In realtà, il problema è che la persistenza di squilibri di flusso tra le principali aree ha prodotto un'accumulazione di squilibri di stocks di debiti e di crediti ora assai difficile a governarsi. In particolare, la persistenza nel tempo di un deficit commerciale ragguardevole da parte degli Usa implica che questo paese dovrà continuare ad accumulare posizione debitorie nei confronti del resto del mondo per molti anni a venire. Ciò accrescerà il servizio del debito e diminuirà la propensione dei paesi creditori a finanziarlo.

E' da notare che il bilancio pubblico americano ha già registrato un'inversione di tendenza, cominciando a invertire la politica delle spese militari che ha contrassegnato l'amministrazione Reagan. Tuttavia, il problema non si esaurisce qui. La tentazione dell'unilateralismo può venire ancora dalle esitazioni che ci saranno a intraprendere restrizioni fiscali e monetarie e dai problemi di politica e riconversione industriale lasciati irrisolti dalla politica economica dell'amministrazione Reagan. Inoltre, come si vedrà le stesse spese militari non sono così facilmente comprimibili e solo nell'emergere di un nuovo ruolo degli alleati, probabilmente nel quadro di un arrangiamento complessivo altrettanto nuovo, questa compressione sarà significativa.

Il problema è perciò quello che si è detto. Di fronte a questo problema quale atteggiamento prevarrà da parte degli Usa: ci sarà una tendenza al ripristino dell'unilateralismo, con l'obiettivo di distorcere il funzionamento del sistema internazionale per acquisire comunque le risorse necessarie a raggiungere obiettivi di politica estera? oppure ci sarà un atteggiamento più cooperativo e quindi un aggiustamento di tali obiettivi, più in generale una modifica da parte degli Usa di quella che gli economisti chiamano la "struttura delle preferenze"? Una domanda altrettanto importante è se gli alleati vorranno e sapranno proporre un loro ruolo o un rinnovato schema di cooperazione multilaterale per superare la crisi in corso. Come nel passato, le risposte a queste domande, che equivalgono a chiedersi quale sarà l'equilibrio strategico dell'Occidente, saranno determinate non solo e non tanto da fattori economici bensì da fattori politici e di sicurezza.

I principali fattori strategici che influiscono sulle prospettive economiche del mondo occidentale sono riassumibili sotto tre punti: a) l'evoluzione del rapporto Est-Ovest; b) la gestione da parte occidentale delle crisi regionali nel Terzo Mondo e ; c) la politica di sicurezza degli alleati europei e giapponesi.

a) L'evoluzione del rapporto Est-Ovest

Mentre la presidenza Reagan, che ha gestito il rapporto con il nascente rinnovamento del governo di Gorbaciov, sta per giungere al termine dopo due mandati, si può tentare un primo consuntivo dello stato del rapporto Est-Ovest e del nuovo corso sovietico. Per quanto riguarda quest'ultimo, la riforma e il rilancio dell'economia, che si presentano al tempo stesso come la premessa del successo e l'obiettivo della riforma stessa, hanno incontrato le attese difficoltà e sono ben lungi dal profilare anche solo una prospettiva positiva. Nell'avvio della riforma due condizioni sono apparse sempre più essenziali al suo compimento: la democratizzazione politica e l'iniziativa verso un recupero della distensione e del disarmo in politica estera. Riforma politica e riforma economia appaiono strettamente intrecciate. E' concettualmente giusto asserire che la riforma politica è condizione di quella economica, ma in pratica i due movimenti vanno di pari passo e si condizionano a vicenda momento per momento. Ne consegue che anche la riforma politica incontra ostacoli non indifferenti, a cominciare da ostacoli "endogeni", cioè contraddizioni inerenti la stessa liberalizzazione che il governo ha iniziato, come per esempio le rivendicazioni delle nazionalità. Ha avuto invece maggior impeto e successo l'iniziativa di politica estera, nel campo del controllo e dell'eliminazione degli armamenti e nel campo dei rapporti regionali. Se il successo di questa condizione faciliterà la riforma e rafforzerà i suoi sostenitori è una questione aperta.

La presidenza Reagan aveva iniziato il suo mandato con un progetto di recupero della supremazia militare americana in una fase in cui, dopo un irresponsabile e provocatorio attivismo, il governo sovietico appariva paralizzato. Il progetto di recupero della supremazia si è poi complicato con l'adozione della così detta Iniziativa di difesa strategica (Sdi), che l'amministrazione ha presentato come un mezzo per sostituire la deterrenza basata sulla offensiva strategica e eliminare quindi le armi atomiche, "impotenti e obsolete". La leadership sovietica ha interpretato invece la Sdi come un mezzo per assicurare agli Usa una protezione così piena da respingere ogni rappresaglia e perciò ha visto la Sdi come l'attuazione della politica di recupero della supremazia. In ogni caso, il governo sovietico ha impresso ai

rapporti Est-Ovest un nuovo dinamismo che ha portato al trattato di Washington sull'eliminazione delle Inf, ha provocato negli Usa un dibattito rinnovato sulle opzioni militari che sembrava dovesse dividere profondamente democratici e repubblicani ma che di fatto è annegato nella realtà di un sempre più evidente aggiustamento fra Urss e Usa sia nel campo degli armamenti, sia in quello delle crisi regionali.

Posto che le elezioni negli Usa non sembrano destinate a provocare svolte nella prospettiva che si è appena detta, gli orientamenti principali appaiono i seguenti. I futuri negoziati sul controllo degli armamenti, se non verranno -come sembra- affidati a ipotesi fondate sul rapido sviluppo delle tecnologie, sia offensive che difensive (ipotesi che di fatto preluderebbero più a nuovi duri confronti internazionali che a nuovi accordi), dovranno fondarsi sulla ristrutturazione, concettuale e materiale, della deterrenza nelle sue diverse, possibili articolazioni. Si affermerà una tendenza a arsenali misti, dove appariranno sia elementi strategici offensivi che difensivi, sia armi "stabili" (in quanto tecnologicamente "mature" e dal profilo operativo ben consolidato), che armi "instabili" (perchè tecnologicamente "nuove" e dal profilo operativo non consolidato). Ancora, si affermerà una tendenza al possesso di un numero minore di armi, più precise e con una testata sola. Ci sarà comunque una rivalutazione degli arsenali convenzionali, anch'essi tuttavia profondamente mutati dalla evoluzione tecnologica, nelle loro capacità distruttive e potenzialità operative, e quindi in qualche misura anch'essi "nuovi e diversi", e molto meno "convenzionali" di quanto il loro nome farebbe pensare.

Si sottolinea spesso che quasi tutte le guerre sono state determinate dalla mancata soluzione di fondamentali questioni politiche piuttosto che dalla corsa agli armamenti. In questo senso le crisi regionali costituiscono il terreno su cui si misurerà la concretezza delle tendenze distensive in atto. Il ritiro dell'Urss dall'Afghanistan, in condizioni di intesa con gli Usa, è certamente un segno positivo. Tuttavia, i problemi che restano sono sempre molto gravi. E' anzi possibile che, nel momento in cui sia assicurata una più salda stabilità strategica, questa maggiore stabilità assicuri le superpotenze e le determini a perseguire la competizione nei teatri regionali. E' anche da aggiungere che questo confronto Est-Ovest a livello regionale sia favorito dalla maggiore autonomia e dai maggiori mezzi che oggi posseggono le potenze regionali e che le portano a confronti destinati a coinvolgere le superpotenze. In questo ambito può essere significativo l'esteso sviluppo dato dal rapporto "Discriminate Deterrence" alle necessità per gli Usa di compensare un arsenale strategico più agile con una migliore capacità convenzionale a livello regionale e in relazione alle operazioni di "counterinsurgency".

Da quanto si è detto vale la pena di sottolineare la specifica tendenza al riarmo convenzionale. Questa tendenza è presumibilmente rafforzata da quanto si dirà in relazione alla gestione delle crisi regionali.

Questi sviluppi mostrano che la tendenza che si profila a una diminuzione delle spese militari è destinata a essere meno significativa di quanto ritengono coloro che parlano di nette inversioni di tendenza. Gli accordi sulle Inf eliminano il 3-4% del potenziale esistente e non solo non comportano una diminuzione significativa delle spese militari ma anzi comportano maggiori spese in ragione dei problemi di verifica e smantellamento. In generale, la tendenza più chiara, che è quella alla drastica riduzione degli arsenali nucleari offensivi -tendenza che diverrà significativa nel momento in cui si

dovesse fare l'accordo sul dimezzamento dei missili intercontinentali-, non è la tendenza che implica un'altrettanto drastica riduzione della spesa militare. Ciò accade perchè le armi nucleari sono relativamente poco costose. La tendenza che si pure si profila alla riduzione del programma Sdi non implicherà riduzioni significative di bilancio perchè finora non ha comportato spese significative. Il significato della drastica riduzione del programma, che pure si è avuta, sta nell'impedire quegli aumenti che si profilavano rispetto agli aumenti già verificatisi nella prima parte degli anni ottanta. Ora, questi aumenti sono stati causati dallo sforzo di dotare nuovamente gli Usa della possibilità di condurre "due guerre e mezzo" contemporaneamente, esigenza che è riemersa con forza in seguito all'attivismo sovietico della fine degli anni settanta, cui gli Usa ebbero l'impressione di assistere impotenti. Sarà invertita questa tendenza. Le conclusioni qui raggiunte dicono di no, perchè la tendenza sostenuta che resta è proprio quella al riarmo convenzionale.

La stabilità strategica che di fatto si profila è una stabilità costosa. Ma resta vero che gli Usa sono determinati ad affrontare il problema del loro indebitamento e quindi a diminuire il deficit del bilancio pubblico. Se non lo fanno diverranno viepiù dipendenti dagli alleati. Ma per realizzare le necessarie economie ugualmente devono trovare un accordo con gli alleati affinché si accollino parte delle spese per la sicurezza loro e quella dell'Alleanza. La issue-linkage fra assetto della sicurezza e assetto dell'economia resta dunque al cuore dell'evoluzione del mondo occidentale. Questo risulta più chiaro dall'esame degli altri fattori che sono destinati a influire sulle scelte economiche degli Usa e degli alleati.

b) La gestione da parte occidentale delle crisi regionali nel Terzo Mondo

Solo pochi paesi del Terzo Mondo hanno industrie belliche di un qualche rilievo, ma il loro ruolo nell'alimentare i conflitti regionali e innalzarne anche qualitativamente il livello si è rivelato cruciale. Il conflitto Iran-Iraq, per esempio, ha rispecchiato entrambe le tendenze, con i rifornimenti di pezzi di ricambio arrivati tramite i paesi meno sviluppati del campo socialista e, più recentemente, con le forniture di missili cinesi all'Iran e poi all'Arabia Saudita. In ogni caso, le tendenze affermatesi nel corso di un lungo periodo di tempo circa la spesa per armamenti da parte di questi paesi, unitamente ai numerosi e perduranti conflitti armati in varie regioni del Terzo Mondo, hanno conferito a un loro non trascurabile numero una capacità militare significativa. Un caso particolare riguarda la proliferazione dell'arma atomica. Gli armamenti atomici sviluppati nel Terzo Mondo hanno obiettivi solo regionali e spesso anche solo locali. Nondimeno questo sviluppo assieme a quelli menzionati in precedenza contribuisce in modo importante all'accrescimento del potere militare dei paesi meno sviluppati e alla proliferazione dei centri di potere militare nella comunità internazionale. Questi nuovi centri, nella prospettiva del medio periodo, appaiono numerosi: in Medio Oriente, accanto a Israele, la Siria, l'Iraq e l'Egitto; il Cile, il Brasile e l'Argentina in America latina; i paesi dell'Asean e la Corea del Sud, accanto ai paesi comunisti della penisola indocinese e alla stessa Cina, nell'Estremo Oriente; l'India e il Pakistan nell'Asia del Sud.

Ciò non significa che questi paesi costituiscano una seria minaccia per quelli industriali, ma essi hanno acquistato una notevole libertà d'azione e le loro iniziative militari e le conseguenze variamente destabilizzanti di tali iniziative sono ormai difficilmente controllabili. Sempre più tenderanno a

esigere maggiori risorse e, più spesso, maggiore potere e più alta voce negli affari internazionali. La maggiore forza che hanno acquistato li convincerà ad usarla per la soluzione di conflitti locali d'ogni genere.

Questa tendenza può dare esca, assai più spesso di quanto non sia normalmente accaduto nel passato, al confronto Est-Ovest. Ancora, il persistere di incertezza nel rapporto strategico globale e nella sua stabilità può accrescere i timori delle due superpotenze di essere sconfitte a livello regionale e quindi incoraggiare la loro tendenza ad essere presenti in tali conflitti. E', tuttavia, il rimodellamento della gerarchia del potere e delle aspettative che si presenta già ora e soprattutto in prospettiva come il fattore fondamentale dell'instabilità regionale.

Le implicazioni di questa evoluzione riguardano da vicino i rapporti fra gli alleati occidentali e i loro comportamenti nel procedere alle scelte fondamentali dell'assetto economico internazionale. Se si dovesse guardare a questo sviluppo come a un impegno che riguarda solamente o principalmente gli Usa, la sua conseguenza economica sarebbe un'accentuazione della tendenza all'incomprimibilità delle spese militari e del deficit di bilancio degli Usa. In realtà, il rimescolamento politico-militare -parallelo del resto all'emergere di nuove potenze anche economiche- tende a dare maggiori e più diffuse responsabilità agli alleati delle superpotenze. Così, l'intervento europeo nel golfo Persico, successivamente agli altri del recente passato, mette bene in luce che l'instabilità nelle aree a Sud della Nato costringe i paesi dell'Europa occidentale a espandere le loro politiche e capacità di sicurezza fuori del teatro europeo.

Questa presenza alleati europei e giapponesi nella gestione delle crisi fuori dell'area della Nato, o fuori dell'area attinente la sicurezza nazionale in senso stretto, ha il risultato di rendere possibile agli Usa di comprimere le loro spese militari e il loro deficit di bilancio. Essa ha dunque un valore cooperativo duplice, sia politico, sia economico. Si tratta di una classica issue-linkage. La sua praticabilità, tuttavia, non è scontata. Le maggiori responsabilità che gli alleati potrebbero assumersi portano direttamente al contrasto fondamentale di cui si parlava nell'introduzione di questo documento: gli Usa reclamano una maggiore partecipazione alle spese e ai rischi della gestione delle crisi fuori dell'area della Nato da parte degli alleati; gli alleati sono riluttanti ad accettare l'invito, ma nel momento in cui l'accettano tendono ad agire secondo interessi e percezioni non necessariamente conformi a quelli americani; ciò porta a reazioni unilateraliste da parte Usa. Gli eventi della "Achille Lauro" e di Sigonella rispecchiavano fedelmente queste contraddizioni.

c) La politica di sicurezza degli alleati europei e giapponesi

Il trattato di Washington sull'eliminazione delle forze nucleari intermedie e a più breve raggio, al di là delle percezioni più pessimistiche di "distacco" degli Usa dall'Europa occidentale, ha tuttavia imposto un ripensamento della nozione di sicurezza europea e delle politiche di difesa e degli armamenti da perseguire. Più in generale, i mutamenti nel rapporto Est-Ovest hanno creato nel rapporto dell'Europa occidentale con gli Usa una necessità di maggiore autonomia e responsabilità degli europei, parallelamente all'esigenza di surrogare la presenza della superpotenza alleata in alcuni compiti regionali conseguente al ridimensionamento della potenza degli Usa.

Tutto ciò significa che la stabilità delle grandi alleanze fra i paesi industrializzati dell'Ovest è destinata ad affrontare il problema di un rapporto di potere interno meno diseguale di quello del passato. Questo pone il problema di creare nuove istituzioni o di procedere a un'importante e urgente riforma di quelle esistenti. Si tratta di un processo difficile, il cui risultato in termini di stabilità non può essere assicurato. Conflitti all'interno delle alleanze presenti sono possibili, come abbiamo già visto nel caso dell'intervento fuori area. Ancora una volta siamo al dilemma fra la necessità di contributi economici più uguali e la riluttanza degli Usa e degli stessi alleati a definire una struttura politica anch'essa più egualitaria.

La crisi legata all'indebitamento degli Usa fa ritenere che questo dilemma dovrà essere affrontato con più determinazione. Gli alleati europei dovranno contribuire maggiori forze alla loro difesa e alla gestione delle crisi nei teatri a sud dell'Europa. Il Giappone si trova nella stessa situazione e non è un caso se con il governo Nakasone ha intrapreso una politica di spese militari che di fatto ha portato il paese a superare il limite dell'1% delle spese pubbliche che costituzionalmente si era assegnato all'indomani del conflitto mondiale. Queste politiche, cui in gran parte gli alleati non possono comunque sottrarsi, costituiscono la premessa del grande compromesso che si profila come possibile relativamente all'economia internazionale e al più complessivo assetto degli equilibri occidentali. Esse infatti, rilevando parte del fardello politico degli Usa renderebbero possibile l'alleggerimento anche del loro fardello economico e finanziario e perciò autorizzerebbero gli alleati a proporre una diversa distribuzione dei pesi economici e una maggiore stabilità dell'assetto economico internazionale che si è affermato dopo il crollo del sistema di Bretton Woods.

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI

n° Inv. 8884

352107