



IAI

Istituto Affari Internazionali

1965 - 1990

EUROPA '90
verso un nuovo ordine internazionale

IL SISTEMA OCCIDENTALE

di Ettore Greco

*Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di:
D. Moisi, Ifri; P. C. Padoan, Iai; E. Sassoon, Il Sole 24 Ore.*

IL SISTEMA OCCIDENTALE

di Ettore Greco

1. Introduzione

Il processo di riforma avviato in Urss da Mikhail Gorbaciov e le rivoluzioni del 1989 in Europa orientale hanno rapidamente mutato lo scenario della politica internazionale. I cambiamenti in atto all'Est offrono ai paesi occidentali un'occasione straordinaria per liberarsi dei tremendi oneri - politici, economici, psicologici - che hanno dovuto sopportare nell'era della guerra fredda per tutelare i propri valori e interessi di fronte a una minaccia avvertita come incombente.

Nel contempo, il disfacimento del blocco orientale apre una fase di incertezza e genera incognite inedite che accrescono le responsabilità globali dei paesi occidentali. La fine del sistema bipolare, peraltro già da tempo in crisi, ha come effetto di assegnare all'Occidente un ruolo crescente nella tutela della stabilità del sistema internazionale. I paesi occidentali sono sollecitati a queste nuove, più impegnative, responsabilità da una duplice spinta: una interna, derivante dalla sempre più acuta consapevolezza che i rischi di instabilità insiti nella nuova fase dei rapporti internazionali possono ripercuotersi sulla stabilità dello stesso sistema occidentale e dei singoli paesi che ne fanno parte; l'altra esterna, legata alla tendenziale gravitazione verso l'Occidente dei paesi avviati ad una definitiva uscita del blocco orientale. La domanda fondamentale è se i paesi occidentali hanno le capacità e l'approccio politico necessari per affrontare con successo questa sfida.

Senza una profonda ristrutturazione del loro sistema di rapporti reciproci, i paesi occidentali non potranno garantire quella stabilità che sempre più riposa sulla loro capacità di gestione dei problemi globali. Il processo di dissoluzione del blocco orientale si intreccia infatti con una crescente crisi di leadership all'interno del sistema occidentale dovuta a un progressivo declino della potenza americana.

Pur restando l'unica potenza globale, gli Stati Uniti faticano a mantenere questo ruolo a causa dell'indebolimento della loro economia. La crisi di leadership all'interno del sistema occidentale tende ad essere accentuata dall'attenuazione del fattore coesivo rappresentato dalla comune percezione della minaccia da Est.

La compattezza del sistema occidentale, che ha avuto sinora la sua espressione nella leadership americana, si è basata su un'essenziale convergenza tra interessi economici e di sicurezza, che oggi però è assai più problematica che in passato. Mentre restano acute le controversie commerciali tra Usa, Cee e Giappone, diventa sempre più

difficile tenerle separate dai rapporti politico-militari. Da un lato si fa insistente nei circoli politici americani l'interrogativo se abbia un senso investire ingenti quantità di denaro per difendere paesi le cui economie vengono considerate rivali, dall'altro le spinte protezionistiche negli Usa rischiano di mettere in pericolo le alleanze militari che gli americani hanno saputo costruirsi in diverse regioni del globo.

È quindi fondamentale per la stabilità dei rapporti internazionali che all'interno del sistema occidentale vi sia una redistribuzione dei ruoli e delle responsabilità alla luce sia dei mutati rapporti di forza economici sia dei nuovi compiti dell'era del dopo guerra fredda, primo fra tutti quello di favorire la graduale integrazione nel sistema di nuovi gruppi di paesi (le società postcomuniste, i paesi emergenti dell'Asia del Pacifico).

È probabile che il prossimo decennio sia segnato da questo difficile processo di trasformazione interna del sistema occidentale. Quest'ultimo potrebbe evolvere sempre più verso una struttura tripolare basata su rapporti più equilibrati tra Usa, Europa e Giappone. Ma a tal fine dovranno verificarsi una serie di trasformazioni in ciascuna delle tre aree. Gli Stati Uniti dovranno promuovere un trasferimento di potere e responsabilità ai propri partner evitando che questo disimpegno si trasformi in un fattore di instabilità. Facendo leva sulla propria acquisita potenza economica, il Giappone dovrà sviluppare le capacità per partecipare sempre più attivamente, con l'assunzione anche di responsabilità globali, al sistema politico internazionale. In Europa la Cee, che sarà impegnata a sviluppare ulteriormente il suo processo di integrazione, dovrà riuscire a definire una propria linea coerente di politica estera che le consenta di proporsi come attore internazionale e forza motrice di processi di integrazione più larghi del vecchio continente.

2. Il ruolo globale degli Usa e la gestione delle crisi

Non mancano negli Usa correnti e tentazioni isolazionistiche, ma appaiono minoritarie. Più consistente è il pericolo che si affermino tendenze, che, pur non prospettando apertamente una scelta isolazionistica, implicano una rinazionalizzazione delle politiche americane. Tuttavia, l'amministrazione Bush ha ripetutamente sottolineato che gli Usa non intendono rinunciare al loro ruolo di potenza globale. D'altra parte nessuno degli altri paesi occidentali, singolarmente o in alleanza con altri, è in grado oggi di sostituirsi agli Usa come potenza globale. Negli anni sessanta il ritiro della Gran Bretagna da Suez e la decisione della Francia di limitare all'Africa i suoi compiti extraeuropei hanno per la prima volta reso gli Usa l'unico paese occidentale investito di un ruolo globale. Questa situazione non sembra destinata a cambiare sostanzialmente nel prossimo decennio. Gli europei saranno naturalmente portati a concentrare il loro impegno sui problemi dell'integrazione del continente, anche se potranno rafforzare la propria influenza sull'intera area del Mediterraneo e del

Medioriente. I giapponesi, grazie soprattutto alla loro forza economica, potranno acquistare più voce in capitolo non solo in Asia, ma anche in Europa e in America Latina; tuttavia, a tal fine, dovranno attuare un'ulteriore liberalizzazione dell'economia e una sostanziale riforma della politica estera. Inoltre, nel futuro prevedibile, né europei né giapponesi saranno in grado di sviluppare una capacità di proiezione militare paragonabile a quella statunitense.

La presenza americana nelle singole aree geopolitiche è nel complesso percepita in Occidente come necessario fattore di stabilità. Tuttavia, essa, per il modo in cui si esplica, non manca talora di suscitare prese di distanza e aperte critiche da parte di altri paesi occidentali.

Il coinvolgimento degli Usa nel nuovo ordine di sicurezza europeo è richiesto dagli europei e accettato dagli stessi sovietici. Rimane però ancora incerta la divisione delle responsabilità politiche (e in prospettiva anche di quelle militari) tra americani e europei. In Medioriente, dove la precarietà degli equilibri minaccia costantemente di sfociare in conflitti bellici, gli Usa non riescono a tradurre il proprio ruolo politico e militare in una capacità di promuovere soluzioni stabili ai problemi regionali. Nell'Asia del Pacifico, dove, a differenza che in Europa, manca un tessuto storico e culturale comune, un eventuale ritiro americano potrebbe divenire fonte di instabilità e portare a un inasprimento delle rivalità e delle diffidenze reciproche. Tuttavia, i contrasti economici tra gli Usa e alcuni paesi asiatici tendono ad influire negativamente sui loro rapporti politici. Incontrastato rimane, infine, il ruolo di potenza regionale degli Usa in America Latina, dove in realtà gli altri paesi occidentali non dispongono di strumenti effettivi per influire sulle politiche statunitensi o mutarne l'orientamento. I processi di integrazione regionale in atto in America Latina appaiono ancora embrionali, ma attestano una volontà di svincolarsi dall'influenza americana con cui gli Usa dovranno probabilmente sempre più misurarsi in futuro.

La recente crisi del Golfo innescata dall'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq ha riportato in primo piano il problema della capacità di gestione delle crisi e di intervento fuori area dei paesi occidentali. Gli americani sono apparsi gli unici in grado di reagire sul piano militare alla minaccia espansionistica irachena. L'intervento coordinato degli europei è stato invece efficace soprattutto sul piano economico - il sostegno a un'applicazione rigida dell'embargo contro Bagdad - mentre si è nuovamente evidenziata una difficoltà di risposta europea sul piano militare. D'altra parte gli Usa hanno spinto per un crescente coinvolgimento politico-militare degli europei. È sempre più interesse di Washington poter presentare sia all'opinione pubblica interna che a quella internazionale lo sforzo militare americano nelle crisi regionali come parte di una più generale iniziativa occidentale. Tuttavia, è emerso anche chiaramente che gli europei non sono disponibili ad accettare di trasformarsi in meri finanziatori delle iniziative militari americane sul cui sviluppo non hanno possibilità di controllo.

Per una politica efficace degli occidentali di gestione delle crisi fuori area appare quindi decisiva, oltre alla ricerca di un'intesa politica con Mosca - rivelatasi negli ultimi

tempi di primaria importanza in alcune aree cruciali (Afghanistan, Africa australe, Sud-est asiatico) - e a una crescente attivazione del ruolo dell'Onu - resa possibile dal nuovo clima di cooperazione tra Usa e Urss -, anche l'acquisizione da parte degli europei della capacità di sviluppare una politica comune per le crisi extraeuropee. L'Ueo, che è l'unica istituzione europea competente in materia, non rappresenta, almeno nella sua attuale configurazione, una sede idonea a tale scopo. Il problema di trovarne una più adeguata potrebbe riproporsi nel contesto del più generale processo di integrazione politica comunitaria.

3. L'indebolimento economico degli Usa

Il ruolo di potenza globale degli Usa è messo in discussione anche dal decrescente peso dell'economia americana a livello internazionale (concorrenza crescente da parte delle altre potenze commerciali, perdita del primato tecnologico in molti settori, perdurante bassa produttività del lavoro) e dalle diminuite risorse a disposizione della Casa Bianca in conseguenza del mancato riassorbimento dei due "deficit gemelli", il deficit pubblico e quello commerciale. L'indebolimento economico minaccia l'egemonia americana sotto due aspetti. Mentre la restrizione delle risorse spinge Washington a ridurre i suoi impegni militari, la mutata situazione internazionale tende a dare un peso sempre maggiore alla forza economica come strumento di influenza.

Il nodo centrale dell'economia americana sembra essere la riduzione del deficit pubblico e l'aumento del tasso di risparmio e di investimento, da cui dipende anche la possibilità di un innalzamento del livello di competitività dell'economia e di una riduzione dello squilibrio commerciale. Negli ultimi 10 anni il debito americano è triplicato raggiungendo i 2.200 miliardi di dollari. Le spese per gli interessi sono ormai vicine al livello di quelle per la difesa e per la sicurezza sociale. I tentativi intrapresi negli ultimi anni per ridurre il deficit annuale non hanno finora sortito l'effetto atteso. Si è fatta così sempre più acuta la consapevolezza che è necessaria una revisione radicale della politica finanziaria, su cui grava la pesante eredità degli anni delle amministrazioni Reagan, caratterizzati da una riduzione dell'imposizione fiscale sui redditi più alti, da un aumento vertiginoso delle spese militari e da un imponente drenaggio di risorse dall'estero. Il crescente bisogno di migliori servizi federali, deterioratisi durante l'amministrazione reaganiana, rende poco praticabile l'ipotesi di consistenti tagli - o di un congelamento - delle spese. In una serie di settori - dalla sicurezza sociale alla difesa dell'ambiente, dall'istruzione pubblica alla lotta alla droga - saranno anzi necessarie risorse aggiuntive. Le recenti trattative tra Amministrazione e Congresso sulla politica di bilancio hanno fatto emergere un arduo dilemma tra l'effettuazione di tagli assai drastici alle spese, che esporrebbero al rischio di una recessione, e la rinuncia ai tetti massimi di disavanzo fissati dalla legge

Gramm-Rudman-Hollings, l'unica forma di disciplina che oggi governa il processo di bilancio. Bush si è così convinto dell'impossibilità di raddrizzare i conti senza agire sul lato delle entrate ed è stato costretto a rinunciare alla sua pregiudiziale contro l'aumento delle tasse. Questa svolta è probabilmente il segnale dell'avvio di un processo di revisione della politica di bilancio che durerà diversi anni.

L'allentamento delle tensioni militari con l'Urss ha alimentato la speranza che un sostanziale contributo alla riduzione del deficit possa venire dai tagli alle spese militari. Il piano elaborato dal Pentagono, che prevede una diminuzione del 2% l'anno fino al 1995 è criticato dalla maggioranza del Congresso, che lo giudica troppo timido. In effetti, un riassorbimento in pochi anni dell'aumento delle spese militari verificatosi dal 1979 al 1985 richiederebbe tagli assai più incisivi. In passato, dopo la guerra di Corea e la fase più acuta dell'intervento in Vietnam, gli Usa sono riusciti ad operare un drastico ridimensionamento del bilancio militare in breve tempo. Tuttavia, alcuni fattori tendono a frenare oggi un adattamento del bilancio militare al mutato clima internazionale. Negli anni del riarmo il complesso militare-industriale si è notevolmente rafforzato. I progetti di acquisizione degli armamenti a lungo termine lanciati in quegli anni continueranno a pesare sui prossimi bilanci. Anche una definitiva rinuncia ad essi comporta infatti un onere finanziario non indifferente. Dato il peso acquisito dal settore militare nella formazione del Pil c'è anche il timore che consistenti tagli alle spese militari possano avere effetti recessivi. Le esperienze passate di ridimensionamento dei bilanci militari americani non sembrano però confermare questo timore. Tuttavia, è possibile che il cosiddetto "peace dividend" si riveli di dimensioni più ridotte di quelle generalmente attese. Infine, la recente crisi del Golfo ha fatto riemergere la necessità di un potenziamento delle forze convenzionali americane, in particolare di quelle destinate al trasporto marittimo e aereo di truppe e mezzi. Così, una parte delle risorse in passato investite nella competizione militare con l'Urss potrebbero essere dirottate, anziché verso progetti civili, verso un rafforzamento delle capacità di proiezione di potenza americane.

Negli Usa, d'altronde, si confrontano valutazioni diverse sulla futura evoluzione della minaccia sovietica. L'interrogativo di fondo riguarda l'esito dello sforzo riformatore intrapreso da Gorbaciov. Secondo una prima tesi, sostenuta fra gli altri anche dal direttore della Cia Webster, anche in caso di rovesciamento di Gorbaciov e di vittoria dei conservatori, una ripresa del riarmo in Urss sarebbe resa impossibile dalla grave crisi economica, di natura strutturale, che affligge il paese. Opposta è la tesi sostenuta dal ministro della Difesa Cheney, secondo cui in caso sia di sopravvivenza che di defenestramento di Gorbaciov rimarrebbe incombente il pericolo di un riemergere della minaccia militare sovietica. Quanti, come l'influente senatore democratico Sam Nunn, giudicano irreversibile il processo in atto in Urss ritengono giunto il momento di una ridefinizione della minaccia e della dottrina militare che porti a una sostanziale riduzione delle capacità militari americane, in particolare quelle destinate all'assistenza agli alleati. Altri sostengono invece che riduzioni consistenti nel

breve termine sarebbero imprudenti, poiché non permetterebbero di verificare in tempo utile l'effettiva incidenza delle annunciate misure di ridimensionamento dell'apparato militare in Urss. L'amministrazione Bush sembra chiaramente propendere per questo secondo approccio. In generale, l'incertezza che caratterizza l'attuale fase dei rapporti internazionali rende difficile una coerente revisione della dottrina militare. È più probabile che le scelte concrete di politica di sicurezza che verranno adottate dagli Usa nel prossimo futuro risponderanno a motivi e interessi pragmatici di carattere sia interno che internazionale.

4. Il rapporto Usa-Giappone

Nell'ultimo decennio è venuto acquisendo un peso crescente, nel sistema dei rapporti internazionali, la partnership tra Usa e Giappone. Originariamente di carattere soprattutto militare, i rapporti tra i due paesi sono oggi fondamentali per l'economia mondiale. La peculiarità di quest'alleanza data dal fatto che Usa e Giappone, oltre ad essere le due maggiori potenze economiche del mondo (1/3 della produzione mondiale), costituiscono l'uno per l'altro il partner economico più importante. L'interscambio tra i due paesi tende a farsi sempre più globale: merci, ma anche capitali, conoscenze, tecnologie.

Il Giappone ha tratto un indiscutibile beneficio da quest'alleanza. Sotto l'ombrello della protezione militare americana, ha potuto concentrare le proprie energie nella promozione del proprio sviluppo economico: un'impresa nella quale è stato favorito dalle possibilità di accesso al mercato e alle tecnologie americane. In cambio, Tokyo ha offerto a Washington una base di inestimabile valore per sviluppare il ruolo di potenza regionale nel Pacifico, contrastando la presenza sovietica nell'area. Negli ultimi anni, questa base di reciproco interesse è apparsa subire un processo di erosione. Mentre sono aumentate fra i due paesi le controversie sui problemi economici e tecnologici, l'elemento unificante della minaccia esterna (da parte dell'Urss) ha perso progressivamente peso. Di riflesso, anche le tradizionali differenze storico-culturali e le barriere psicologiche fra i due popoli sono venute riemergendo. Profonde sono le differenze fra le due società: l'omogeneità culturale e la coesione sociale caratteristiche del Giappone sono quanto di più lontano si può immaginare dalla società pluriculturale e multirazziale degli Stati Uniti. Anche i due modelli economici presentano forti differenze: in Giappone, un alto tasso di risparmio e di investimento che corrisponde anche a un consolidato abito culturale, la prevalenza di una logica di profittabilità a lungo termine, la compenetrazione tra imprese, potere politico e burocrazia (la cosiddetta "Japan Inc."); negli Usa, un orientamento verso il consumo, la ricerca del profitto a breve termine, lo scarso peso dello Stato nelle strategie industriali.

Oggi, assai più che in passato, l'alto grado di integrazione raggiunto dai due paesi li costringe a fare i conti con queste differenze strutturali. Gli stessi negoziati

economici tra Tokyo e Washington sono venuti assumendo il carattere di un confronto tra i due sistemi, con l'intento dichiarato di favorire una rispettiva riforma interna in grado di ridurre i motivi di contrasto e di rivalità. Questa pressione reciproca verso un mutamento interno ha un duplice aspetto: può effettivamente stimolare una riforma delle due economie, ma può anche ritardarla, alimentando l'illusione che essa sarebbe inefficace se non accompagnata da misure corrispettive dall'altra parte.

Sia negli Usa che in Giappone si sono rafforzati negli ultimi tempi le correnti d'opinione e i gruppi politici che sostengono la necessità di una revisione dei rapporti fra i due paesi in nome della tutela di interessi nazionali.

Una corrente apertamente nazionalistica è presente in Giappone nel partito di governo, il partito liberaldemocratico (Ldp). L'accusa che questa corrente muove ai responsabili della politica estera praticata da Tokyo negli ultimi anni - a cominciare, in particolare dall'epoca di Nakasone - è di aver svenduto gli interessi nazionali sotto la pressione di Washington, cedendo a un complesso di inferiorità che, in quanto retaggio dell'ultima guerra, non ha oggi più alcuna ragione di sussistere. Rovesciando quest'impostazione, si tratterebbe invece oggi, secondo questi critici, di dare al Giappone una nuova coscienza del suo ruolo, sfruttando le "carte nazionali" di cui esso dispone e che sarebbero rimaste finora inutilizzate. Akio Morita e Shintaro Ishihara, gli autori dell'ormai famoso libello polemico "The Japan that Can Say 'No'", suggeriscono, ad esempio, di far leva sulla supremazia tecnologica acquisita dal paese. Secondo questo punto di vista, il Giappone può conquistarsi un ruolo adeguato - più consoni alla sua forza - all'interno della comunità internazionale soltanto adottando un atteggiamento meno remissivo dell'attuale. Queste suggestioni nazionalistiche sono state finora respinte dalla leadership del paese che ha confermato l'impegno a promuovere un'ulteriore apertura del Giappone secondo quanto auspicato da Washington.

I fautori di una revisione di stampo protezionistico e nazionalistico dei rapporti con il Giappone si sono rafforzati anche nel mondo politico americano, in particolare in seno al Congresso dominato dai democratici. Essi premono sull'amministrazione affinché promuova accordi con il Giappone ispirati alla logica del "managed trade", sulla base dell'argomentazione che l'economia giapponese è strutturata in modo troppo dissimile dalle altre economie occidentali perché si possa competere con essa ad armi pari. I più recenti sondaggi d'opinione mostrano che questa linea ha un riscontro crescente negli umori della popolazione, dove si è andato diffondendo un senso di ansietà e di frustrazione per i successi economici giapponesi. Ad opporsi a queste tendenze resta viva negli Usa una cultura liberistica che giudica illusoria la via protezionistica e addita piuttosto nelle storture interne dell'economia americana - segnatamente nel basso livello del tasso di risparmio e di investimento interno - la fonte primaria delle sue attuali debolezze (dipendenza finanziaria dall'estero, rapida deindustrializzazione, progressiva perdita del primato tecnologico). Tuttavia, benché l'amministrazione Bush faccia professione di fase liberistica e si sia finora attenuta ad essa più fedelmente dell'amministrazione precedente, le spinte verso un irrigidimento

nei rapporti commerciali appaiono nel complesso più forti negli Usa che in Giappone. Pericolosa può rivelarsi soprattutto negli Usa il diffondersi di una psicologia che tende a vedere nella concorrenza nipponica la radice primaria di tutte le difficoltà economiche. Un'eventuale scelta protezionistica nei confronti di Tokyo potrebbe frenare i cambiamenti attualmente in atto in Giappone in direzione di una liberalizzazione del mercato interno. Essa potrebbe produrre inoltre, per reazione, un'intensificazione dei legami economici e commerciali dell'arcipelago con gli altri paesi asiatici.

La principale ragione di contenzioso rimane lo squilibrio commerciale fra i due paesi. La svalutazione del dollaro, pur favorendo l'apertura del mercato nipponico non ha portato all'attesa riduzione del deficit commerciale americano verso il Giappone (49 miliardi di dollari nel 1989). Ciò ha alimentato negli Usa nuove tentazioni protezionistiche e ha spostato l'accento dalla politica monetaria ai problemi "strutturali". Nel settembre del 1989 ha così avuto il via un nuovo ciclo di negoziati tra Washington e Tokyo battezzato "Structural Impediment Initiative". Finora la SII ha prodotto un accordo di massima contenente una serie di reciproci impegni di riforma interna. Quest'intesa, insieme ad altri accordi commerciali paralleli raggiunti negli ultimi mesi hanno permesso l'esclusione del Giappone dalla lista dei paesi accusati di pratiche commerciali scorrette prevista dalla legge commerciale americana del 1988. Tuttavia, la SII, proprio in quanto prefigura un do ut des che investe aspetti strutturali delle due economie, potrebbe rivelarsi un esercizio ad alto rischio, alimentando, in caso di fallimento, un senso di frustrazione nei due paesi. Il pericolo è che le difficoltà nel superamento delle resistenze interne alle misure di riforma si scarichino sui rapporti fra i due paesi, provocandone il deterioramento. Alcuni dei problemi affrontati nell'ambito della SII hanno infatti profonde radici culturali e toccano gli interessi di potenti gruppi economici e politici.

Un altro decisivo banco di prova dei rapporti Usa-Giappone è la collaborazione in campo tecnologico. Gli Usa, pur essendo ancora avanti in gran parte della ricerca di base, sono stati sopravanzati in molti settori dai giapponesi nella progettazione, produzione e marketing. In particolare nell'elettronica il gap tecnologico a favore del Giappone si va progressivamente allargando. Questa tendenza è oggetto negli Usa di un crescente allarme. Desto preoccupazione soprattutto il fatto che in futuro la sicurezza americana dovrà sempre più affidarsi ai microchip e ad altre tecnologie di uso militare fornite dal Giappone.

In alcuni rapporti recenti il Pentagono ha stilato lunghe liste di tecnologie necessarie alla costruzione dei sistemi d'arma che sono state abbandonate dagli Usa o per le quali la collaborazione con il Giappone è ritenuta imprescindibile. In Giappone, d'altra parte, la questione del trasferimento di tecnologie a doppia valenza - civile e militare - è sempre stata delicata e politicamente controversa, data la particolare sensibilità dell'opinione pubblica nipponica, influenzata da forti correnti pacifiste, per tutti i progetti di cooperazione in campo militare. Tuttavia, il problema delle tecnologie militari è da tempo argomento di negoziato tra i due paesi. Nel 1983,

è stato siglato un accordo che consente al Giappone il trasferimento di tecnologia militare agli Usa. Tale accordo ha trovato una sua prima concretizzazione nell' intesa di massima raggiunta nel marzo 1990 per una cooperazione nella ricerca su alcune tecnologie chiave per i futuri sistemi d'arma americani. In generale, una più stretta partnership tecnologica è nell' interesse di entrambi i paesi. Finora è stato soprattutto il Giappone ad avvantaggiarsene, dato che la maggior parte dei risultati della ricerca americana, che si svolge prevalentemente nelle università e nei laboratori pubblici, sono facilmente accessibili. In Giappone, al contrario, la ricerca è promossa soprattutto dalle imprese private, che non ne diffondono i risultati. L'obiettivo fondamentale per il futuro sembra quindi essere lo sviluppo di un equilibrato sistema di accesso reciproco alla ricerca e sviluppo altrui.

La necessità di una più equa ripartizione degli oneri fra i due paesi è fortemente sentita nel campo della cooperazione militare. Gli Usa spingono perché il Giappone si assuma una quota crescente delle spese per la sua sicurezza. Negli ultimi anni, Tokyo ha in effetti costantemente aumentato le sue spese militari, che hanno raggiunto un livello inferiore solo a quelle di Usa e Urss. Questa tendenza ha, per reazione, alimentato il timore, apertamente espresso da alcuni paesi asiatici ma non assente neanche negli Usa, che il Giappone possa prima o poi imboccare la strada di un riarmo accelerato o sviluppare un' opzione neutralista. Tuttavia, tale timore non trova riscontro negli orientamenti prevalenti sia nell'opinione pubblica che nella classe dirigente nipponiche. In Giappone le riduzioni unilaterali sovietiche, che sono state consistenti anche in Asia, hanno suscitato scarso entusiasmo a causa soprattutto dell' irrisolta disputa sui cosiddetti "Territori Settentrionali". La necessità di un'alleanza con gli Usa in funzione antisovietica è avvertita più fortemente che in Europa. Dal punto di vista degli Usa, il mantenimento di forze militari in Giappone rimarrà fondamentale anche in futuro, specie se i negoziati sulle basi con Manila dovessero fallire o portare a una drastica riduzione della presenza americana nelle Filippine.

L'ipotesi che il Giappone si assuma, nell'area del Pacifico, compiti in campo militare finora assolti dagli Usa appare per ora scarsamente credibile, non solo per i dubbi americani, ma soprattutto per il fatto che incontra l'ostilità di molti paesi asiatici, in particolare quelli dove è ancora vivo il ricordo del periodo dell'occupazione giapponese. Questi paesi vedono nella presenza americana nell'Asia del Pacifico anche una garanzia di contenimento del Giappone (così come di altre potenze emergenti: Cina e India). Tale presenza appare, tuttavia, destinata ad un consistente ridimensionamento soprattutto per necessità finanziarie interne.

Più che da una rottura traumatica, l'alleanza tra Usa e Giappone è quindi minacciata dal pericolo di un deterioramento progressivo, qualora i due paesi dovessero dimostrarsi incapaci di comporre le loro controversie. L'interdipendenza fra l'economia americana e quella nipponica ha raggiunto infatti un grado così elevato che una rottura sarebbe esiziale per entrambe. Il principale motivo di ottimismo è rappresentato proprio da questo comune interesse a una reciproca stabilità. È essenziale tuttavia che

Tokyo e Washington scelgano un approccio negoziale realistico che tenga conto e rispetti le fondamentali differenze storico-culturali tra i due paesi, sfuggendo alla tentazione di identificarvi la causa delle difficoltà nei loro rapporti. In conclusione, è prevedibile che il prossimo decennio sarà, per i rapporti bilaterali tra Usa e Giappone, un periodo di transizione, non privo di tensioni, nel quale dovrà essere ridefinito il quadro delle rispettive responsabilità. L' esito di questo processo dipenderà in larga misura dalla capacità di ciascuno dei due paesi di promuovere con successo le riforme interne necessarie per un adeguamento del proprio ruolo in uno scenario internazionale in rapido mutamento.

5. Il Giappone e la ricerca di un nuovo ruolo

Una serie di fattori escludono che nel futuro prevedibile il Giappone possa assumere il ruolo di potenza egemone dell' Occidente ricoperto finora dagli Usa o sviluppare un proprio campo di influenza contrapposto a quello occidentale. La potenza nipponica, che oggi è soprattutto di carattere economico e finanziario, deve in primo luogo fare i conti con le debolezze strutturali del paese: la povertà di risorse naturali, le dimensioni ridotte del territorio, la forte densità della popolazione. In materia di difesa, come si è visto, la dipendenza dagli Usa non è un elemento facilmente modificabile. Vi è poi un rilevante ostacolo di natura culturale e psicologica. A causa del particolare attaccamento alla propria cultura nazionale e dell' abitudine ad operare in una società omogenea, i giapponesi incontrano difficoltà ad inserirsi, con un peso adeguato alla propria forza, nel gioco conflittuale della diplomazia internazionale nel quale è richiesta la più ampia apertura culturale. Questa difficoltà è acuita dalle ostilità e dalle diffidenze che il ricordo del comportamento giapponese durante l' ultimo conflitto mondiale continua a suscitare in particolare nei paesi limitrofi.

In campo economico il Giappone soffre di uno stridente contrasto fra l' elevata performance del sistema, misurata in termini di crescita quantitativa, e la comparativamente bassa qualità della vita della popolazione. Il reddito per abitante è ormai superiore a quello degli Usa, ma lo standard di vita è notevolmente più basso. Sotto la spinta anche di pressioni internazionali (soprattutto degli Usa), i dirigenti giapponesi hanno lanciato un programma a lungo termine per colmare questo divario attraverso un accrescimento del peso del consumo rispetto al risparmio e delle importazioni rispetto alle esportazioni. Negli ultimi anni - in particolare a partire dall' inizio della salita dello yen (1985) - l' economia giapponese si è venuta gradualmente aprendo.

In conseguenza di questi mutamenti, l' economia giapponese è oggi più esposta che in passato agli influssi esterni. Le capacità di controllo dei mercati da parte della burocrazia sono venute riducendosi. È probabile quindi che in futuro i giapponesi dovranno abituarsi a un maggior grado di instabilità dei mercati, come sembrano

mostrare anche le recenti fluttuazioni dello yen e del mercato azionario di Tokyo. Inoltre, le sollecitazioni internazionali spingono il Giappone a un'ulteriore liberalizzazione, che richiederà a sua volta una revisione degli strumenti di governo dell'economia. Alcune misure, come la deregolazione dei prezzi dei terreni, possono accrescere l'instabilità finanziaria. Altre, come la riforma del sistema di distribuzione, abnormemente parcellizzato e in gran parte controllato, direttamente o indirettamente, dai produttori interni, si scontreranno contro la resistenza di interessi forti e ramificati.

Per portare avanti con successo la liberalizzazione del proprio sistema economico e conquistarsi un ruolo di maggior peso nel concerto internazionale - i due obiettivi appaiono fra loro connessi -, il Giappone avrà bisogno di essere guidato da una leadership politica in grado di superare le resistenze conservatrici interne e di ridimensionare il potere della burocrazia. L'attuale partito di governo (Ldp) è soggetto alla pressione di potenti gruppi di pressione - i commercianti al dettaglio, i proprietari terrieri, i cartelli industriali - che si oppongono alla modernizzazione. Finora, tuttavia, non sono emerse forze politiche in grado di contendere con successo il primato all'Ldp e tanto meno che abbiano fatta propria con coerenza la bandiera della liberalizzazione dell'economia del paese. I socialisti, che controlleranno nei prossimi anni la Camera Alta, non hanno un programma economico all'altezza delle sfide internazionali che attendono il paese. Il tipo di politica che adatterà il Giappone nel prossimo futuro continuerà quindi a dipendere dall'esito della dialettica interna all'Ldp tra la corrente protezionistica, legata ai tradizionali gruppi di interesse, e quella modernizzatrice, favorevole a una maggiore apertura verso l'esterno. I primi ministri succedutisi negli ultimi anni hanno saputo in parte svincolarsi dai condizionamenti elettorali e dei gruppi di interesse. L'attuale leader Kaifu ha fatto del miglioramento della qualità della vita dei giapponesi uno dei punti qualificanti del suo programma di governo. È inoltre significativo che la sua azione volta a promuovere una partnership su basi nuove con gli Usa lo abbia finora più rafforzato che indebolito. Ciò è dovuto anche al fatto che in Giappone sta nascendo un "partito dei consumatori" che è destinato ad avere un'influenza crescente sulle scelte di politica interna e internazionale. Stando ai risultati di una recente inchiesta, ben 4 giapponesi su 5 ritengono che il governo dovrebbe rispondere favorevolmente alle richieste di nuove misure liberalizzatrici provenienti dagli Usa.

6. L'emergenza di un nuovo ordine politico in Europa

L'Europa è stata al centro dei più recenti sommovimenti politici. La rivoluzione democratica nei paesi dell'Europa orientale ha schiuso la prospettiva di un nuovo ordine politico sul continente. C'è un largo consenso che il vecchio assetto politico basato sul bipolarismo deve essere sostituito da un sistema di sicurezza multilaterale. Tuttavia, la virtuale dissoluzione del blocco orientale - il Patto di Varsavia appare

sempre più una mera finzione politica - solleva nuove preoccupazioni, essendo accompagnata da un largo spettro di incertezze. Il vuoto strategico che sta emergendo nell' Europa centrale e nei Balcani è percepito come un possibile fattore di instabilità. Inoltre, il rischio di un fallimento della perestrojka in Urss rimane molto alto a causa della persistente crisi economica e della pressione delle nazionalità verso l'indipendenza dal potere centrale.

I leader occidentali hanno più volte espresso la loro fiducia nel tentativo di riforma di Gorbaciov e hanno dato prove concrete della loro volontà di non approfittare del rivolgimento in atto all'Est per conseguire vantaggi politici o militari e di contribuire a una gestione concertata di eventuali crisi che dovessero sorgere in futuro sul continente europeo. Un test in tal senso è stato l'atteggiamento adottato dagli occidentali nel corso della crisi lituana: il rifiuto di un coinvolgimento esplicito e diretto, che era stato sollecitato dagli stessi lituani, ha almeno finora favorito le forze più disponibili alla ricerca di un compromesso. Non si vuole insomma un' umiliazione dell'Urss analoga a quella che ebbe a subire la Germania all'indomani del primo conflitto mondiale e che portò all' avvento di Hitler con esiti catastrofici per l'intera Europa. Un nuovo ordine politico europeo che isolasse Mosca o si contrapponesse ad essa non farebbe che alimentare in Urss le spinte nazionalistiche ed antioccidentali la cui forza è sempre stata consistente.

Di grande importanza è la decisione adottata dalla Nato nell' ultimo Vertice di Londra di promuovere un potenziamento della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Csce). Quest'ultima potrebbe assumere, accanto al ruolo che già ricopre attualmente di principale forum negoziale per il controllo degli armamenti in Europa, anche quello di centro per la composizione delle controversie e per la prevenzione dei conflitti. In effetti oggi la maggior fonte di pericolo per la stabilità in Europa è costituita, più che dal livello degli armamenti, dalle dispute di carattere territoriale, etnico o religioso che vanno riemergendo fra alcuni stati - o al loro interno - per effetto anche del progressivo venir meno dello schema bipolare.

I paesi occidentali hanno però escluso una "diluizione" delle istituzioni intraoccidentali nella nuova struttura paneuropea facente capo alla Csce. Vi è infatti la consapevolezza che la stabilità europea deve poggiare, oltre che su un nuovo rapporto di cooperazione con l'Est, anche su un approfondimento dell'integrazione dell' Europa occidentale. Quest'ultima potrebbe fungere da polo di stabilità e da forza catalitica dei processi di integrazione su scala paneuropea. A tal fine sarà decisivo il contributo che i paesi occidentali potranno dare sia al processo di democratizzazione e desovietizzazione all'Est sia alla costruzione di accordi di cooperazione subregionali con i paesi orientali (sul modello dell'iniziativa pentagonale).

Nel futuro prevedibile la Nato rimarrà la sede centrale di elaborazione delle politiche occidentali sui problemi della sicurezza e del controllo degli armamenti. Nel contesto del processo di integrazione politica e di rilancio della Cpe, la Cee potrebbe divenire sede di concertazione anche sui problemi della sicurezza europea assorbendo

le attuali competenze dell'Ueo. In alternativa, gli europei potrebbero puntare a un rilancio della stessa Ueo, rafforzando i legami istituzionali fra quest'ultima e la Cee. In ogni caso appaiono poco probabili forme estese di vera e propria integrazione militare fra le forze europee al di fuori del contesto Nato.

La crescita del ruolo politico della Comunità Europea, verso cui gravitano i paesi orientali interessati a conquistarsi uno stabile ancoraggio in Occidente, pone un problema di sovrapposizione di funzioni tra Nato e Cee. Mentre gli americani sostengono la necessità, insieme a una riduzione delle funzioni militari della Nato, di un accrescimento delle sue funzioni politiche, alcuni paesi europei giudicano coerente col processo di integrazione europea una riduzione anche del ruolo politico della Nato a vantaggio della Cee. Questa divergenza di vedute potrebbe divenire fonte di controversie per gli occidentali. Appare così necessaria l'instaurazione di formali legami istituzionali tra nato e Cee. Quest'ultimi potrebbero costituire l'embrione di una futura alleanza euroatlantica fondata su un rapporto più paritario di quello su cui si regge attualmente la Nato.

7. Il ruolo esterno della CE

Il ruolo che la CE potrà svolgere all'interno del sistema occidentale dipenderà, oltre che dal grado di integrazione economica e politica interna che saprà raggiungere, anche dalla sua strategia esterna. Uno dei principali banchi di prova sarà costituito dal livello di protezione esterna che la CE si darà nel contesto del completamento del mercato unico. Quest'ultimo, con 360 milioni di consumatori, diverrà il più grande mercato del mondo.

Di per sé, l'esercizio di un controllo, più o meno stretto, su tale mercato non è per la CE garanzia di successo nella competizione mondiale. L'eventuale trasformazione dell'Europa dei Dodici in un grande blocco commerciale potrebbe anzi deprimere le capacità di innovazione e intrapresa economica con una conseguente accentuazione del gap tecnologico, già oggi assai consistente, a favore di Usa e Giappone. D'altra parte, un certo grado di protezione esterna potrebbe rivelarsi necessario per un'efficace gestione del difficile processo di reciproco adattamento fra le economie comunitarie.

Dietro il concetto di "reciprocità" attorno a cui sta lavorando la Cee per definire la sua posizione economica esterna, particolarmente per quanto riguarda il settore dei servizi, si cela in effetti il rischio di chiusure protezionistiche. La Commissione Cee ha fatto proprio il principio che il mercato unico implica l'eliminazione di tutte le "restrizioni quantitative" alle importazioni attualmente vigenti - la massima parte delle quali rivolta contro il Giappone -, ma sono ancora in discussione i tempi in cui tale eliminazione dovrà avvenire.

Anche sull'altro argomento di contenzioso con i giapponesi, quello relativo al

cosiddetto "contenuto locale" e alla normativa antidumping, non è chiaro fino a che punto verrà accolta la linea tendenzialmente liberistica della Commissione. Negli ultimi anni si è comunque in parte attenuata la tensione commerciale tra Cee e Giappone. L'andamento dell'interscambio commerciale ha segnato infatti una riduzione dello squilibrio. A partire dal 1986, le importazioni giapponesi dalla Cee sono cresciute ogni anno di più di quelle comunitarie dal Giappone. Qualora questa tendenza si confermasse anche in futuro, ne risulterebbe rafforzata la linea liberistica all'interno della comunità. Sono inoltre in rapida crescita anche gli investimenti giapponesi nei paesi Cee, finalizzati all'obiettivo di gettare delle teste di ponte nel timore di possibili chiusure protezionistiche del mercato unico. L'atteggiamento verso questo flusso di investimenti, date le opportunità aggiuntive di sviluppo e occupazione che esso offre, potrebbe diventare col tempo sempre meno ostile, in analogia con quanto accaduto negli Usa nel corso degli anni ottanta.

Ancora più impegnativa appare per la Cee la definizione di una politica estera comune, poiché le resistenze di alcuni stati ad un trasferimento di sovranità in questo campo sono ancora molto forti. Tuttavia, la recente evoluzione degli equilibri politico-militari sul continente europeo sta determinando una rapida crescita del ruolo politico della Cee, ruolo che ha ricevuto un appoggio e un incoraggiamento anche dal Vertice dei Sette. Un potenziamento della Cooperazione politica europea appare quindi uno sbocco inevitabile. Le forme che esso assumerà dipenderanno dagli esiti del più generale processo di integrazione politica della Comunità. Non si potrà tuttavia prescindere da una qualche forma di istituzionalizzazione della Cpe, che le conferisca quell'autorità che oggi le manca.

8. La leadership collettiva: il gruppo dei Sette

Lo strumento centrale di confronto e concertazione di cui si sono dotati - a partire dal 1975 - i principali paesi occidentali per la gestione del loro sistema di relazioni reciproche e delle sfide esterne è il vertice annuale dei sette paesi più industrializzati del mondo. Il crollo del sistema di Bretton Woods, con la sospensione della convertibilità del dollaro, e il successivo shock petrolifero determinato dalla guerra del Kippur, mise drammaticamente a nudo l'insufficienza degli strumenti multilaterali su cui si era fondato il regime economico internazionale del dopoguerra. Apparve evidente che una strategia efficace contro la crisi monetaria e quella energetica non avrebbe potuto essere elaborata facendo leva sugli organismi multilaterali tradizionali (Ocse, Gatt, Fmi). La fine di un'epoca di relativa stabilità garantita dall'egemonia americana richiedeva una nuova leadership collettiva per governare gli equilibri dell'economia mondiale, i cui riflessi sulla politica interna dei singoli paesi diventavano sempre più rilevanti.

I Vertici dei Sette hanno contribuito a colmare il vuoto di leadership apertosi

nei primi anni '70. È stata in particolare affrontata con successo l'emergenza energetica, che, a partire dal vertice di Williamsburg (1983), ha perso progressivamente di peso nell'agenda degli incontri. I recenti avvenimenti nel Golfo hanno posto tuttavia in evidenza la possibilità che tale emergenza riaffiori in coincidenza con gravi crisi politiche e militari nell'area meridionale. Parallelamente, la materia del confronto veniva formalmente ampliata ai temi politici più rilevanti, con dichiarazioni ad hoc in aggiunta a quelle di carattere economico. I Sette hanno anche saputo trovare un certo grado di coesione sui problemi della sicurezza, e si sono sforzati di definire un decalogo di valori comuni (a partire dalla "Dichiarazione sui valori democratici" di Londra del 1984). Sul piano organizzativo, i Vertici sono rimasti a metà strada tra l'originario modello giscardiano di "chiacchierata intorno al fuoco" - superato con il conferimento agli incontri di una periodicità e di un'agenda strutturata - e una rigida istituzionalizzazione. Pertanto, anche i rapporti tra i Vertici e le altre istituzioni multilaterali sono rimasti in gran parte indefiniti, dando luogo in qualche caso a conflitti e sovrapposizioni di competenze.

La più recente evoluzione dei rapporti internazionali e quella che prevedibilmente tenderanno ad assumere in futuro sembrano destinate ad accrescere l'importanza dei Vertici dei Sette. Mentre in campo economico rimane forte l'esigenza di una leadership collettiva, il venir meno dello schema bipolare nel campo della sicurezza aumenta il ruolo degli occidentali nel garantire la stabilità globale. Per assolvere questo compito, i paesi occidentali dovranno far leva sulla loro superiorità economica, trovando un accordo sulla gestione delle risorse da investire nella costruzione del nuovo ordine di sicurezza. I problemi economici e di sicurezza diverranno quindi sempre meno scindibili. Ai Vertici spetterà la ricerca di una risposta strategicamente coerente ad entrambi. Inoltre, dato il moltiplicarsi dei fattori di instabilità in alcune aree geopolitiche - come effetto sia del disimpegno sovietico che dell'emergere di nuove potenze militari spesso rivali fra loro - i Vertici saranno anche chiamati a rafforzare la loro capacità di contribuire alla gestione delle crisi.

L'elaborazione di un'efficace strategia comune degli occidentali verso le sfide esterne dipenderà dalla loro capacità di dar vita a un nuovo sistema di distribuzione dei poteri e delle responsabilità di fronte al graduale declino della leadership americana. I Vertici potranno essere un'importante sede di promozione di un accresciuto ruolo politico sia del Giappone che della CE.

Un sempre maggiore coinvolgimento del Giappone nella gestione del sistema politico internazionale è essenziale per una serie di ragioni: il primato tecnologico che ha raggiunto in molti campi; le elevate risorse finanziarie di cui dispone, fondamentali per la politica degli aiuti e delle sanzioni; l'importanza crescente dei rapporti economici che intrattiene con molti paesi in via di sviluppo. Con l'istituzione dei Vertici dei Sette, il Giappone è stato per la prima volta inserito in uno schema formale di concertazione politica occidentale. Ciò ha contribuito a stimolare in Giappone, dove per motivi storico-culturali è forte una tendenza isolazionista, una nuova coscienza delle

responsabilità internazionali del paese. Come accaduto in passato, le sollecitazioni provenienti dai vertici potranno continuare a rafforzare, di fronte alle resistenze interne, l'ala della classe dirigente nipponica più favorevole a un'ulteriore apertura del paese.

Per quanto riguarda la Comunità Europea, i Vertici potranno sempre più legittimarne il ruolo di indispensabile fattore di stabilità in Europa. Un primo importante, passo in questa direzione è stata la decisione del vertice di Parigi di investire la Commissione della CE del compito di sovrintendere alla fornitura di aiuti ai paesi dell'Europa orientale.

Ogni ipotesi di rafforzamento dei Vertici dei Sette deve fare i conti con la necessità di preservare l'autonomia delle altre istanze internazionali. I Vertici stessi non sono in effetti che un momento di un vasto e articolato processo di confronto e negoziato a livello nazionale, bilaterale e multilaterale. Di questo processo sono in alcuni casi il punto terminale, più spesso l'elemento di sollecitazione e di stimolo. Data la probabile affermazione sulla scena mondiale di nuove potenze - particolarmente in Asia e in America Latina - e di nuove alleanze regionali, i paesi occidentali, nell'interesse della stabilità, dovranno valorizzare al massimo il ruolo delle organizzazioni a vocazione globale, dove è possibile verificare e sollecitare un'assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori internazionali. L'attività dei Vertici dovrà quindi accentuare il suo carattere complementare e integrativo rispetto a tali organizzazioni, evitando di entrare in concorrenza diretta con esse. In caso contrario, i Vertici rischierebbero di trasformarsi in meri direttori ristretti, suscitando inevitabili e giustificate reazioni nei paesi che ne sono esclusi.

Un problema che è sempre stato controverso e che potrebbe diventare particolarmente acuto in futuro è quello del rapporto tra attività dei Vertici e integrazione europea. L'appuntamento annuale dei Vertici, all'interno dei quali è venuto crescendo il ruolo del presidente della Commissione della CE, ha esercitato una funzione positiva sulla Comunità, spingendola a definire una posizione comune sui principali problemi di politica internazionale di volta in volta all'ordine del giorno. Tuttavia, è risultato evidente il pericolo, denunciato in più occasioni dagli stati comunitari non partecipanti ai Vertici, che quest'ultimi potessero sostituirsi alla Comunità come centro decisionale su una serie di questioni economiche e politiche di rilievo. Significativa, sotto questo rispetto, la polemica sviluppatasi di recente attorno alla costruenda Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Bers) a cui spetterà di gestire i crediti all'Est. Alcuni paesi comunitari - l'Olanda in particolare - hanno accusato i Sette di aver scavalcato la Comunità, decidendo autonomamente sede e dirigenza della Bers e imponendo poi tale decisione ai membri della banca. È possibile che, date le crescenti responsabilità occidentali, controversie analoghe, scaturenti dalla dialettica tra il potere decisionale della Comunità e quelle del Vertice dei Sette, non siano infrequenti anche in futuro. Esse saranno tanto più acute quanto più un eventuale rafforzamento del ruolo dei Sette non si accompagnerà a un più intenso sforzo della Comunità per raggiungere un preventivo consenso interno.

9. I sistemi commerciale e finanziario

Il rischio di un vuoto di leadership è particolarmente evidente in campo commerciale. Gli Usa, che pure rimangono l'economia più aperta del mondo, hanno ripetutamente ceduto negli ultimi anni alle tentazioni protezionistiche. Dal 1980 è raddoppiata la quota di importazioni americane su cui gravano barriere significative. La tendenza delle amministrazioni Usa a un abbandono del principio del multilateralismo su cui si fonda il Gatt, si è manifestata in due direzioni. In primo luogo, Washington ha puntato ad ottenere concessioni unilaterali da parte dei partner con cui accusava gli squilibri commerciali più gravi attraverso la minaccia di rappresaglie. È questa l'impostazione dell'Omnibus Trade and Competitiveness Act del 1988 che ha fatto formalmente cadere, nella definizione delle pratiche commerciali scorrette, ogni riferimento alle regole Gatt. La spinta verso il protezionismo che ha partorito la legge del 1988 appare tanto più minacciosa in quanto non nasce solo da interessi settoriali che si sentono minacciati, ma da un più generale senso di frustrazione per il declino della potenza nazionale evidenziata da fenomeni come la deindustrializzazione. A ciò si aggiunge la disillusione per il mancato effetto di riequilibrio atteso dal calo del dollaro.

In secondo luogo, gli Usa hanno mostrato un crescente interesse per accordi commerciali di tipo regionale. Dopo l'accordo di libero scambio stipulato col Canada nel 1988, Washington punta ora alla costruzione di una più vasta area di libero scambio nordamericana comprendente anche il Messico il cui mercato particolarmente appetibile (secondo le previsioni, conterà 100 milioni di consumatori nell'anno 2000). Anche questa inclinazione verso il regionalismo tende a contraddire la logica multilateralista del Gatt. Mentre l'unilateralismo può aprire la strada a una catena incontrollabile di ritorsioni, il regionalismo contiene in sé il pericolo di una frammentazione del sistema commerciale mondiale in blocchi chiusi in guerra l'uno contro l'altro.

L'alternativa sta in un rilancio del Gatt. I negoziati attualmente in corso in questa sede - l'Uruguay Round lanciato nel settembre 1986 - hanno obiettivi fin troppo ambiziosi: il taglio drastico dei sussidi agricoli, lo smantellamento del Multi-Fibre Arrangement, l'inclusione dei servizi nel processo di liberalizzazione. Finora la trattativa si è insabbiata sulle opposte pregiudiziali, in particolare quelle che contrappongono paesi poveri e ricchi. Tuttavia, attraverso tappe intermedie, si potrebbe arrivare a reciproche concessioni sulle rispettive priorità. A tal fine è necessario che i paesi occidentali raggiungano un accordo fra loro sulle questioni su cui oggi sono divisi (in particolare la liberalizzazione dei servizi e il superamento dei sussidi agricoli). Gli altri due obiettivi fondamentali per gli occidentali sono il graduale inserimento dei paesi postcomunisti nel Gatt e l'assunzione da parte delle economie emergenti - i cosiddetti paesi a nuova industrializzazione - di impegni crescenti nell'ambito del sistema commerciale internazionale.

Il problema centrale con cui dovrà misurarsi la politica finanziaria dei paesi occidentali è la scarsità delle risorse rispetto alle crescenti necessità di aiuti e crediti che è venuta emergendo in conseguenza dell'avvio del processo di liberalizzazione economica nei paesi dell'Est, che avrà costi ingenti, e della permanente crisi di indebitamento del terzo mondo.

La gestione dei crediti all'Est sarà per i paesi occidentali una leva importante per influire sull'evoluzione del sistema delle società postcomuniste e per favorirne l'integrazione con l'Occidente. L'onere del finanziamento della transizione dei paesi dell'Est ricadrà innanzitutto sugli stati della Cee che deterranno fra l'altro la maggioranza dei capitali nella futura Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo e che saranno direttamente coinvolti nel processo di unificazione tedesca. Più limitato e condizionato politicamente sarà il contributo degli Usa che devono fare i conti con il proprio indebitamento, con le cautele legate alla rivalità strategica con l'Urss e con le esigenze della politica di aiuti ad altri paesi, in particolare quelli alleati. Diverse preoccupazioni muovono americani ed europei: i primi pongono in primo piano la necessità di una trasformazione delle economie orientali il più possibile in linea con il modello occidentale come garanzia di un'effettiva efficacia degli aiuti; i secondi sono soprattutto interessati ad evitare un inasprimento della crisi interna delle società postcomuniste e i suoi possibili riflessi sulla stabilità globale del continente. Riemerge qui una differenziazione tra Usa e paesi europei che non è nuova e che risponde alla loro diversa collocazione geostrategica. Il Giappone, dal canto suo, ha già avviato un consistente programma di sostegno economico ad alcuni paesi dell'Est come parte di una più generale strategia di penetrazione economica in Europa. Al vertice di Houston americani, europei e giapponesi non hanno potuto che prendere atto delle rispettive posizioni. Bush ha rinunciato al tentativo di disciplinare gli aiuti europei all'Urss e quelli giapponesi alla Cina. Si procederà quindi in ordine sparso, anche se non mancheranno future verifiche negli organismi finanziari internazionali.

Una mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive è richiesta anche per affrontare, con maggiori possibilità di successo che in passato, il drammatico problema dell'indebitamento del terzo mondo. Finora, gli occidentali non sono riusciti a mettere a punto una strategia coerente ed efficace su tale problema. Il piano Brady lanciato nel marzo 1989, correggendo l'impostazione del precedente, fallimentare, piano Baker, prende per la prima volta atto della crisi di insolvenza in cui versano i paesi in via di sviluppo, dando priorità a una massiccia riduzione del peso del servizio del debito. A tal fine il piano Brady prevede fra l'altro un accresciuto ruolo del Fmi e della Banca Mondiale. Nel maggio 1990, dopo oltre tre anni di dispute, è stato concordato un aumento del 50% delle quote del Fmi e fissata al 1993 una loro ulteriore revisione. Benché queste decisioni mostrino un interesse crescente per gli organi multilaterali di cooperazione finanziaria, è improbabile che siano sufficienti a rivitalizzarne il ruolo nella misura necessaria a soddisfare il crescente bisogno di risorse finanziarie. La questione di una revisione dei meccanismi istituzionali che governano la politica

finanziaria internazionale rimarrà quindi più che mai aperta. Inoltre, al di là dei passi avanti contenuti nel piano Brady, i paesi occidentali non sono ancora riusciti a definire un adeguato sistema di incentivi, monitoraggio e sanzioni che eviti abusi da parte di creditori e debitori e forme di discriminazione all'interno di ciascuno dei due gruppi. Infine, un alleggerimento del problema del debito dipenderà anche da altri aspetti della politica economica dei paesi occidentali e in particolare dalla loro capacità di aprire i propri mercati ai paesi in via di sviluppo e di raddrizzare i propri conti interni laddove essi sono pesantemente deficitari.

In campo monetario, rimane il pericolo di un rialzo generalizzato dei tassi di interesse. Tale pericolo era sembrato riemergere per effetto della crisi politica all'Est. Oggi è avvertito soprattutto in rapporto a una possibile ripresa dell'inflazione generata dalla crisi del Golfo. Tuttavia, il coordinamento delle politiche monetarie è reso più difficile dall'aggravamento delle dispute commerciali. Sembra così improbabile il ritorno a uno stretto coordinamento monetario analogo a quello che ha caratterizzato il periodo 1985-87. Significativo è l'atteggiamento assunto, di fronte al calo dello yen e del mercato azionario di Tokyo, dagli altri paesi occidentali. La richiesta giapponese di un sostegno congiunto alla loro moneta è caduta nel vuoto. Da un lato, lo yen non è ancora usato largamente come moneta internazionale. Dall'altro, dopo la positiva esperienza derivante dal limitato impatto del crack dei mercati azionari del 1987 sulla crescita economica, prevale una fiducia negli strumenti oggi disponibili per ammortizzare le conseguenze di eventuali altri fenomeni analoghi.

10. Conclusioni

Il compito fondamentale di fronte a cui si trovano i paesi occidentali è quello di promuovere una più equa ripartizione dei rispettivi ruoli e responsabilità nel governo del sistema internazionale. Quest'obiettivo, che è coerente con il mutamento intervenuto nei rapporti di forza economici, è stato reso ancor più urgente dall'esplosione della crisi del blocco orientale che ne rende ormai inevitabile la rapida dissoluzione. La stabilità del sistema internazionale riposa infatti oggi più di ieri sulla capacità di concertazione e decisione comune degli occidentali.

Gli Usa dovranno ridefinire il proprio ruolo politico-militare, conciliando due esigenze: risparmiare risorse, dato il declino della loro forza economica; evitare i pericoli per la stabilità che potrebbero derivare da un disimpegno, specie in campo militare, troppo accelerato. L'attuale amministrazione americana si è mostrata consapevole di questa duplice esigenza. Sin dai primi mesi del suo insediamento, Bush ha fatto significative aperture verso un maggiore ruolo politico di Giappone e Europa. Tuttavia, restano una serie di incognite sull'atteggiamento americano legate sia alle divisioni interne all'amministrazione sia alla dialettica tra quest'ultima e il Congresso.

Un peso crescente sugli equilibri globali hanno assunto i rapporti tra Usa e

Giappone. È essenziale che i due paesi, che sono impegnati in un difficile negoziato bilaterale, considerino attentamente gli effetti politici che le soluzioni che di volta in volta troveranno alle loro controversie possono avere non solo al loro interno, ma sull'ambiente internazionale. Accordi bilaterali Usa-Giappone che andassero a scapito degli altri membri della comunità internazionale diminuirebbero, anziché accrescere, la stabilità globale. Più in generale, è auspicabile che l'alleanza tra Giappone e Usa evolva in una partnership di tipo globale che comprenda una concertazione sempre più stretta su alcuni problemi cruciali: la sicurezza nel Pacifico, la politica degli aiuti, il debito del terzo mondo. Il Giappone potrà assolvere a questi nuovi impegni internazionali solo se saprà adeguarvi il proprio processo decisionale interno, rendendolo meno soggetto agli impacci burocratici e alle pressioni dei gruppi di interesse.

La costruzione di un nuovo ordine politico e di sicurezza europeo richiede una ridefinizione anche dei rapporti tra gli Usa e i paesi dell'Europa occidentale, in particolare la CE. Mentre la Nato è destinata a rimanere la sede di elaborazione della politica militare comune e della politica negoziale sul controllo degli armamenti, nella gestione di altri aspetti del rapporto con i paesi dell'Est - soprattutto quelli economici -, che sono di decisiva importanza per la futura evoluzione delle società postcomuniste e per la loro collocazione internazionale, tende rapidamente a crescere il ruolo della Comunità. Quest'ultima potrà quindi difficilmente esimersi dall'elaborazione di una propria linea di politica estera, come attesta d'altronde il recente sviluppo della Cooperazione politica, verificatosi più sull'onda degli avvenimenti che di un disegno politico preconstituito. Il progetto americano di una riforma della partnership con l'Europa - il "nuovo atlantismo" di Baker e Bush -, che è incentrato su un accrescimento delle funzioni politiche della Nato, dovrà inevitabilmente fare i conti con questo nuovo protagonismo politico europeo.

Data la struttura tendenzialmente tripolare che tendono ad assumere i rapporti fra gli occidentali, cresce l'importanza del Vertice dei Sette, unica sede di concertazione politica occidentale a cui partecipi anche il Giappone. Il suo ruolo di promozione della stabilità globale sarà tanto più efficace, quanto più si rivelerà capace, oltre a dirimere le controversie intraoccidentali, di stimolare l'attività delle altre istituzioni a vocazione globale, rispettandone l'autonomo potere decisionale.

