

Collana dello Spettatore Internazionale

Europa potenza?

**Alla ricerca di una politica estera
per la Comunità**

a cura di Max Kohnstamm e Wolfgang Hager

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di almeno sei fascicoli all'anno aventi per tema un problema connesso con la politica internazionale. Ogni fascicolo è il risultato di ricerche promosse dall'Istituto oppure un saggio o un'antologia delle migliori pagine riguardanti l'argomento trattato.

È previsto un abbonamento che dà diritto a ricevere tutti i volumi della collana. Questi vengono inviati anche nel quadro dell'abbonamento a tutte le pubblicazioni Iai.

Dirige la collana Cesare Merlini

Ultimi volumi pubblicati

(in fondo al volume l'elenco completo)

- XIX. Spagna memorandum, di Enrique Tierno Galván.**
- XX. La sovranità economica limitata - Programmazione italiana e vincoli comunitari, di B. Colle e T. Gambini.**
- XXI. Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est, di A. Levi, W. Brus, J. Bogнар, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi.**
- XXII. L'Europa all'occasione del Vertice, a cura di G. Bonvicini e C. Merlini.**
- XXIII. Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?, di Franco Celletti.**
- XXIV. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972, dell'International Institute for Strategic Studies.**
- XXV. La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea, a cura di Vittorio Barbati.**
- XXVI. Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroatlantici, di Karl Kaiser.**

Edizione originale: *A Nation Writt Large?*, Londra e Basingstoke, The MacMillan Press Ltd., 1973, prima edizione. Altre edizioni si sono avute nelle lingue francese e tedesca.

Copyright © 1973 by Istituto delle Comunità europee per gli studi universitari di Bruxelles.
Copyright © 1973 by Istituto affari internazionali, Roma, per l'edizione italiana.
CL 27-0509-9

Europa potenza?

**Alla ricerca di una politica estera
per la Comunità**

a cura di Max Kohnstamm e Wolfgang Hager

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

Presentazione

L'Istituto della comunità europea per gli studi universitari presenta in questo volume una rassegna dei maggiori problemi che si trovano di fronte ai paesi membri della Cee nella sfera della politica estera. Quantunque gli autori si augurino che entro il prossimo decennio si possa parlare di una politica estera comunitaria, essi non si illudono che si possano facilmente superare le difficoltà che attualmente a ciò si oppongono.

Eppure non sembra loro possibile che la Comunità non possa non scegliere di avere una politica estera comune. Come è mostrato in più capitoli di questo volume la distinzione tra affari esteri ed interni è sempre meno marcata. Per tale ragione lo sviluppo interno della Comunità, specialmente verso l'unione economica e monetaria — un obiettivo accettato da tutti gli stati membri — sarà possibile solo se contemporaneamente verranno fatti dei progressi verso posizioni e politiche comuni nella sfera di ciò che ancora chiamiamo « affari esteri ».

Un tale sviluppo non può e non deve avvenire senza un pubblico dibattito, proprio perché nei passati venti anni la Comunità europea ha preso importanti decisioni senza significative discussioni al di fuori del circolo chiuso delle proprie istituzioni. Questa raccolta vuole essere un contributo a quello che deve divenire un dibattito continuo, approfondito ed esteso a tutta la Comunità su quelle questioni di politica estera che, per quanto nascoste da una cortina tecnicistica, comportano fondamentali scelte politiche.

Gli autori dei capitoli provengono da vari paesi membri della Comunità ed hanno avuto occasione di discutere in gruppi multinazionali, ai quali lo Iai ha dato il proprio apporto, le varie stesure dei loro scritti. In appendice si trovano i nomi dei partecipanti a tali riunioni; ad essi, per mio tramite, va il ringraziamento degli autori, rico-

noscenti per il tempo e l'esperienza apportati a questa impresa. Naturalmente la responsabilità di questo scritto appartiene al proprio autore.

Un notevole vantaggio che emerge dalla lunga preparazione di ogni capitolo, se questo viene sottoposto ad un gruppo di discussione, è che diviene possibile confrontarli tra loro nonché far partecipare i membri di un gruppo di discussione all'esame di vari di essi, e così via. Il risultato, mi sembra, è quello di una unità di concezione altrimenti difficile da raggiungere quando si hanno più contributi allo stesso volume. Questa unitarietà è stata anche accresciuta dal fatto che per primo si è discusso il capitolo introduttivo.

L'attuare su questa scala il metodo dei gruppi internazionali di discussione è impresa complicata e costosa. Nel presente caso essa è stata possibile solo mediante il generoso aiuto delle fondazioni Volkswagen, Agnelli, Ford e del Royal Dutch Shell Group. In particolare poi l'edizione italiana viene pubblicata con il contributo della Fondazione Agnelli.

È quasi inutile dire che i patrocinatori non sono assolutamente responsabili del contenuto, anche se senza di essi questo volume non sarebbe mai apparso.

MAX KOHNSTAMM

Indice

pag.	9	Prefazione all'edizione italiana, di Guido Colonna di Paliano
	15	I - Le incertezze dell'interdipendenza di François Duchêne
	33	II - I cambiamenti dell'ordine economico mondiale di Theo Peeters e Wolfgang Hager
	59	III - La partecipazione al sistema monetario interna- zionale di Albert Kervyn
	87	IV - L'agricoltura europea nell'economia mondiale di Adrien Zeller
	105	V - Le importazioni europee nel campo energetico di Jack Hartshorn
	127	VI - La sicurezza in Europa di Bernard Burrows
	149	VII - La Comunità europea e gli Stati uniti di Emanuele Gazzo
	163	VIII - Le relazioni Est-Ovest di Michel Tatu
	187	IX - La politica verso il Mediterraneo di Wolfgang Hager

pag. 211 X - I rapporti con i paesi in via di sviluppo
di Henri Perroy

235 Conclusioni, di M. Kohnstamm e W. Hager

243 Appendice: Note sugli autori

Prefazione all'edizione italiana

di Guido Colonna di Paliano

La Comunità europea continua ad attrarre l'attenzione degli studiosi che si sforzano di cogliere, al di sopra ed al di là delle quotidiane vicissitudini e delle crisi ricorrenti, il senso profondo di questo fenomeno che dura ormai da quasi un quarto di secolo, e di intravederne l'evoluzione futura.

Di per se stessa la nozione di Comunità non dice gran che: e forse è per questo che venne scelta per indicare l'oggetto dei Trattati di Parigi e di Roma. Si evitò così di dover riconciliare « la visione radicale dei federalisti e la realizzazione pragmatica degli statisti », come ha scritto di recente Altiero Spinelli.

Dei Trattati il più esplicito sul significato di Comunità è quello istitutivo della Cee; vi troviamo infatti un orientamento economico-sociale abbastanza preciso, e, sia pur sottinteso, un orientamento politico. Gli obiettivi che il Trattato assegna alla Comunità sono lo sviluppo armonioso dell'attività economica, un'espansione rapida ed equilibrata, una maggiore stabilità, un più rapido crescere del livello di vita. L'attuazione di questi obiettivi deve risultare dalla creazione di un mercato comune e dal ravvicinamento progressivo delle politiche economiche degli stati membri.

Si afferma dunque che il benessere dei popoli europei esige uno sviluppo economico continuo: ma esso deve essere qualificato. Lo sviluppo deve risultare infatti dall'apertura dei mercati nazionali alla concorrenza reciproca, tesi con cui viene rifiutata l'autarchia: ma deve essere equilibrato ed armonico, grazie a politiche convergenti quando non addirittura comuni: esigenza questa che esclude un « laissez-faire » incondizionato, e presuppone il trasferimento al livello comunitario delle azioni con cui i pubblici poteri nei paesi ad economia di mercato integrano e correggono il libero gioco delle leggi economiche. La fiducia

nella concorrenza come strumento insostituibile, seppur non esclusivo, per l'attuazione di uno sviluppo sano, e per l'impiego migliore delle risorse disponibili è esteso anche ai rapporti fra la Comunità ed il resto del mondo. Il Trattato sancisce infatti che la Comunità deve concorrere all'incremento del commercio internazionale. Il nazionalismo economico è bandito pertanto anche per quanto concerne i rapporti con i paesi terzi.

Tutto ciò è materia eminentemente politica. Inoltre i fondatori speravano che avviando la Comunità sul doppio binario del liberalismo economico e della graduale fusione delle politiche di intervento sul mercato, ne sarebbero conseguiti fra gli stati membri vincoli tali da facilitare il passaggio un giorno all'unione politica: speranza teorizzata poi come dottrina funzionalista: la quale doveva però rivelarsi purtroppo infondata.

La Cee ha marciato infatti finora praticamente su un binario solo: la creazione del Mercato comune, e l'apertura della Comunità alla concorrenza esterna. La sola politica comune in atto è quella agricola, corredata da un meccanismo di finanziamento comune degli interventi. A questo risultato si è giunti perché altrimenti non vi sarebbero stati né unione doganale per i prodotti industriali, né apertura della Comunità ai concorrenti terzi. Per tutte le altre politiche da rendere compatibili o comuni, presupposto per il passaggio della Comunità all'unione economica e monetaria, si è o ai primi passi, o addirittura ancora allo stadio di programma o di progetto.

Il disegno tracciato inizialmente dai fondatori era dunque ardito ed equilibrato: ma la sua realizzazione è risultata asimmetrica. L'« integrazione negativa », cioè la rimozione degli ostacoli tariffari al commercio ha avuto il sopravvento su quella « positiva », cioè l'armonizzazione delle politiche e delle legislazioni. È mancato il « catalizzatore » necessario perché potesse esservi un avvio concreto al superamento delle strutture politiche ed amministrative nazionali. Si è sí stabilita fra gli stati membri una interdipendenza mercantile che non ha precedenti nella storia: ma, non inquadrata in una prospettiva globale di sviluppo armonico, in un contesto di politiche ravvicinate o comuni, questa interdipendenza invece di generare legami politici sempre più stretti fra gli stati membri è suscettibile di fare insorgere all'interno della Comunità conflitti e contraddizioni. Questo rischio è tanto più serio in quanto anche l'interdipendenza sviluppata su scala mondiale tende a generare conflitti da quando è crollata l'impalcatura normativa installata alla fine della guerra per sorreggerla: e questi conflitti su scala mondiale si sovrappongono a quelli intracomunitari e li acuiscono per la diversa incidenza che hanno sui vari stati membri.

È da questa premessa che prende lo spunto lo studio dei proble-

mi di politica estera che la Comunità si trova ad affrontare ai nostri giorni promosso dall'Istituto della comunità europea per gli studi universitari di Bruxelles: studio che l'Istituto affari internazionali di Roma, dopo avervi attivamente partecipato, pubblica ora nella sua edizione italiana.

Il mondo è cambiato. Fattori esterni che inizialmente militavano in favore del processo comunitario agiscono adesso in senso diverso quando non contrario. « Oggi — scrive Bino Olivi in « Da un'Europa all'altra » — molto più di ieri l'Europa potranno farla solo gli europei e dovranno farla da soli ». Ma quale Europa? Con quali contenuti, motivazioni ed obbiettivi finali? Gli intellettuali ritengono che si possa fare poco affidamento su spinte interne verso l'unificazione di ordine fideistico o ideologico. Il pessimismo sull'avvenire del processo di integrazione è ricorrente. « Nata da una guerra fredda che è stata perduta dagli Stati uniti — scrive Guido Piovene in « Europa semilibera » — la ragione di fare un'Europa a metà priva della parte essenziale rappresentata dai paesi d'oriente è caduta. Il momento buono per fare metà Europa è passato: ora bisogna farla tutta ».

Ma intanto, mentre nell'Europa occidentale i cittadini tendono sempre più a concentrare l'attenzione sulle loro preoccupazioni locali, il loro destino può essere deciso da altri o fra altri.

Questo è il motivo per cui gli autori dello studio hanno ritenuto che fosse opportuno riesaminare il problema della Comunità considerandola per così dire dal di fuori: analizzando cioè i fattori esterni che la condizionano, i rapporti fra la Comunità ed i vari paesi o gruppi di paesi del mondo. Essi hanno cercato di misurare le possibilità della Comunità di influire sull'evoluzione di questi rapporti: ed hanno dedotto gli spunti di una politica estera comunitaria.

Politica estera e non solo politica commerciale comune. Non è più possibile infatti illudersi di distinguere nei rapporti internazionali fra politica pura ed economia. Nell'ambito stesso dell'economia, se aveva senso parlare di politica commerciale come fattore condizionante dell'equiconcorrenzialità fra mercati nazionali in un clima di stabilità monetaria, oggi le incertezze che gravano sui rapporti monetari internazionali rischiano di vanificare gli squilibri espressi in termini di dazi doganali. D'altronde la diversa evoluzione delle economie costituisce un ostacolo impervio al ristabilimento di un ordine monetario stabile: mentre le crescenti responsabilità che i governi nazionali sono indotti ad assumere nei confronti delle istanze e delle esigenze proprie di ciascun paese tendono a distoglierli da comportamenti solidali ed a cercare di scaricare per quanto possibile i guai propri sulle spalle altrui.

Uno studio su una politica estera della Comunità sarebbe stato considerato fino a qualche anno fa come un'astrazione. Oggi, dopo

la fine di quello che François Duchêne chiama « lo scisma d'Occidente », l'ingresso cioè nella Comunità della Gran Bretagna con la Danimarca ed Irlanda, il concetto di una politica estera comune, di una definizione del posto e del ruolo dell'Europa comunitaria nel mondo entra nel novero delle realizzazioni possibili.

Del resto fra le tante critiche mosse alla Comunità, una che non è certo senza fondamento è quella di essersi per tanti anni concentrata su se stessa, indifferente alle conseguenze che le sue azioni potevano avere sugli interessi di paesi terzi. Ciò le è stato rimproverato come rifiuto di assumersi la responsabilità della sua esistenza: a chi infatti contestare gli effetti negativi, veri o presunti, delle sue iniziative, se poi i paesi membri si rifugiano dietro il trasferimento della competenza alla Comunità e questa non dispone di una personalità che le consenta di interloquire in modo valido? Basti pensare che a tutt'oggi la Comunità non ha rappresentanze diplomatiche presso paesi terzi, ma solo alcune « missioni » con compiti essenzialmente di informazione e di divulgazione.

L'analisi dei rapporti esterni della Comunità è stata condotta per paesi o gruppi di paesi e per materie. Il volume presenta quindi il vantaggio di un compendio sintetico ed aggiornato di tutti gli elementi che concorrono a formare la problematica esterna della Comunità. La sua originalità risiede poi nella identificazione delle effettive possibilità di manovra che da questa analisi scaturiscono per una politica estera comunitaria. Si è proceduto per eliminazione.

Viene scartata l'ipotesi che l'Europa possa diventare in un avvenire prevedibile una superpotenza capace di tener testa a quelle esistenti, di diventare nel mondo un centro di potere di peso eguale a quello loro: e ciò in sostanza perché essa non è in grado di darsi un armamento nucleare credibile. L'argomentazione su cui si fonda questa conclusione è rigorosa, anche se probabilmente susciterà controversie. Sembrerebbe a chi scrive quanto meno necessario evitare di cadere nel circolo vizioso per cui una forza nucleare europea sarebbe impossibile perché non vi è uno stato europeo capace di gestirla, e d'altra parte la creazione di uno stato europeo sarebbe una impresa vana perché esso non potrebbe disporre dell'attributo essenziale della sovranità che è l'effettiva capacità di difendersi. In nessun caso la Comunità dovrebbe consentire che l'accesso ad un sistema autonomo di difesa le sia precluso per sempre. Riconoscere le realtà e le limitazioni del presente è una cosa: pregiudicare l'avvenire è un'altra.

Comunque per il presente e per il medio termine, il problema della difesa dell'Europa occidentale rimane agganciato alla disponibilità degli Stati uniti in quanto garanti della sua indipendenza. Ciò attribuisce all'insieme dei rapporti euroamericani una importanza primor-

diale, in vista del fatto che questa disponibilità non può più essere data come scontata.

Scartata è del pari l'ipotesi di un'Europa neutrale, che pur piacerebbe a non pochi nei paesi dell'Europa occidentale. Una neutralità armata si urterebbe anch'essa allo scoglio del deterrente nucleare su cui dovrebbe poggiare per essere credibile: una neutralità disarmata non sarebbe consentita ai paesi della Comunità e rischierebbe di essere prima o dopo travolta. La Comunità esercita un peso ed una forza di attrazione tale che non le è lecito sperare di rimanere al riparo dalle tensioni che percorrono il mondo.

Che cosa resta allora? Gli autori propongono un'Europa « potenza civile », nozione in cui riassumono tutte le possibilità di influenza di cui i paesi membri della Comunità effettivamente disporrebbero, sol che si decidessero ad utilizzarle insieme. Questo potere dovrebbe essere esercitato al fine di estendere al maggior numero possibile di paesi del mondo l'impegno di assoggettare i comportamenti nazionali a norme comuni che i paesi membri hanno assunto verso se stessi. La Comunità dovrebbe attribuirsi come ruolo quello di avvalorare su un piano geografico sempre più vasto il concetto di « mondo di diritto », mondo in cui all'uomo sia consentito di accettare i vantaggi dell'interdipendenza fra le nazioni senza dover rinunciare alla propria autonomia, ed essendo protetto da quanto vi è di negativo in uno sviluppo economico affidato esclusivamente alle forze del mercato. Poiché le economie dei paesi membri sono inversamente influenzate dai loro rapporti con il resto del mondo, la ricerca di norme di comportamento di applicazione generale dovrebbe contribuire alla coesione all'interno della comunità. In un'epoca in cui si assiste — scrivono gli autori — ad un certo declassamento del potere militare, la Comunità potrebbe diventare il centro di diffusione di un movimento inteso a suscitare negli uomini quella che Rénan chiamava la « volontà di vivere insieme »: e ciò mediante norme atte ad « addomesticare » i conflitti originati dall'interdipendenza ovunque essi tendano a manifestarsi.

Questi indirizzi troveranno certo critici ed oppositori. Si obietterà che nulla prova in modo irrefutabile che il potere militare si vada declassando: e che anzi il continuo arricchimento del potenziale bellico dell'Unione sovietica sembra dimostrare il contrario. Confondere dunque l'armistizio in atto in Europa con una rinuncia definitiva allo sfruttamento del potere militare da parte di chi lo detiene potrebbe essere un'illusione pericolosa. Altri diranno che ormai non c'è che aspettare che vi sia un po' più di socialismo ad ovest ed un po' meno di dirigismo autocratico ad est perché nasca un giorno la sola Europa possibile, quella che corrisponde ai limiti geografici del nostro continente. Altri ancora soggiungeranno che se è già così difficile mettersi d'accordo su norme

comuni di comportamento fra sei o nove paesi diversi certo, ma non poi tanto distanti l'uno dall'altro per modo di essere, come poter immaginare un « mondo di diritto » esteso a paesi che hanno concezioni e situazioni diametralmente opposte? Non sarebbe infine un'imprudenza per i paesi membri della Comunità far dipendere in un certo modo la loro evoluzione verso l'integrazione, già così difficile, dalle istanze altrui? Non rischierebbe così la Comunità nel suo attuale stato di insufficiente coesione di essere irrimediabilmente travolta? Non sarebbe meglio continuare a rafforzare la Comunità dal di dentro, ed accrescerne così il potere contrattuale?

Gli autori dello studio hanno inteso provocare un dibattito. Ed un dibattito il più esteso possibile è senza dubbio necessario se ciò che si vuole è l'Europa del consenso e non un'Europa degli addetti ai lavori, in cui riesca sempre più difficile al singolo cittadino di identificarsi.

Attendiamo ora il dibattito, ed auguriamoci che esso sia vasto, vivace e costruttivo. Certo l'Europa che ci propongono gli autori di questo studio è difficile. Essa dovrebbe correre sul filo del rasoio fra il pericolo di concessioni imposte da chi detiene il potere nel mondo e quello di una diluizione della sua personalità in un paneuropeismo quanto meno prematuro o di un mondialismo oggi ancora purtroppo poco verosimile. Difficile sí, ma non impossibile, ove la via di una politica estera europea venisse imboccata con realismo e con la ferma intenzione da parte dei paesi membri di perseguirla sulla base di una effettiva solidarietà fra loro. Impossibile per contro sarebbe, secondo il parere di chi scrive, una Comunità rassegnata a sopravvivere esclusivamente in virtù delle convenienze mercantilistiche che essa è stata finora in grado di offrire ai suoi membri: queste convenienze sono divenute ormai troppo fragili. Un'Europa degli egoismi mercantili si urterebbe del resto al rigetto da parte di un'opinione pubblica sempre meno disposta ad accettare le conseguenze di un liberalismo incondizionato e fine a se stesso, e soccomberebbe nel caos di interventi nazionali sempre più discordi.

Un'Europa decisa invece a porsi, con il concreto proseguimento del suo processo di integrazione, come modello per una società aperta ma più giusta avrebbe finalmente una ragion d'essere valida e duratura: un'Europa intesa non come difesa del passato, ma come matrice di un'umanità migliore offrirebbe il lievito che mancò nel disegno iniziale, la base ideale per un consenso di massa che finora le è sfuggito, la connotazione che le occorre per darsi una personalità chiaramente definita.

I. Le incertezze dell'interdipendenza

di François Duchêne

L'allargamento della Comunità europea da sei a nove paesi, compresa l'Inghilterra, giunge in un momento in cui l'intero sistema mondiale sembra in movimento. In Europa la serie di accordi che ha portato alla codificazione dello status di Berlino ovest chiude di fatto quella fase della storia associata all'espressione « guerra fredda », sebbene non risolva le difficoltà dell'equilibrio a lunga scadenza tra la superpotenza euroasiatica, l'Unione sovietica, e il resto della penisola europea, specialmente se, come sembra adesso, la posizione degli Stati Uniti sarà ancora incerta. Mentre l'Europa sembra stabilizzarsi, nell'Estremo oriente nuove stelle di prima grandezza, Cina e Giappone, vengono alla ribalta con una dimensione quasi paragonabile a quella delle stesse superpotenze. La polemica cinosovietica, il riconoscimento americano della Cina di Mao e l'ingresso trionfante di quest'ultima nelle Nazioni unite, segnano l'avvento dell'Estremo oriente quale più importante centro dell'equilibrio mondiale. Questi cambiamenti accompagnano una più importante modulazione di rapporti fra le stesse superpotenze. L'America, disillusa dall'idea di dare ordine al mondo, sembra concludere potenzialmente il ritiro dell'Occidente, iniziato con il tracollo dei grandi imperi europei dopo la guerra. L'Unione sovietica esce per la prima volta dai suoi spalti nordeurasiani e rivendica tutti i vantaggi del potere globale. Allo stesso tempo in Occidente (se in questo termine si include anche lo stato più orientale dell'Asia, il Giappone) la tranquilla superficie della cooperazione economica post-bellica, che tanto a lungo ha suggerito una nuova forma contrattuale, è stata spaccata dalla rozzezza del crescente antagonismo che si è stabilito tra i finora vulnerabili Stati Uniti e i finora surclassati Europa occidentale e Giappone. Accuse di protezionismo, offerte forzate nelle trattative internazionali e minacce di rottura nelle istituzioni comu-

ni hanno inquinato l'atmosfera. Tutti questi sviluppi sono ben lontani dalla tipica visione del futuro di dieci anni fa, quale la nozione kennediana di una « partnership atlantica » annunciata nel 1962: gli Stati uniti d'America e gli stati in via d'unione dell'Europa dovrebbero negoziare assieme la pace con l'Unione sovietica e, assieme con il Giappone, organizzare l'economia del mondo capitalistico e aiutare i paesi in via di sviluppo, nella speranza che la prosperità e la pace procedano mano nella mano verso un mondo migliore. Invece, nei fatti e nelle intenzioni il mondo sembra allontanarsi dalle ideologie dell'Eldorado, rivoluzionarie o riformiste, quali « Oriente » marxista e « Occidente » liberale, coltivate durante la guerra fredda, e porre invece un'enfasi sempre maggiore sul problema dei rapporti di potere fra gli stati e perfino fra i gruppi subnazionali e le classi. Un nuovo equilibrio delle grandi potenze sembra che debba emergere, allargandosi questa volta proprio nell'emisfero industrializzato settentrionale. Questo mondo è completamente differente da quello previsto dai padri fondatori della Comunità europea.

L'accordo dei padri fondatori della Comunità si basava su due esperienze. La prima era che tutta la leadership occidentale, avendo vissuto attraverso i disastrosi anni trenta, associasse nazionalismo e restrizione economica con la depressione e con il fascismo che erano culminati nella guerra. Ai loro occhi la cooperazione internazionale non era altro che una riforma del vecchio cattivo sistema delle rivalità fra gli stati. Tuttavia, la polemica tra Est e Ovest dimostrava che le Nazioni unite non potevano più regolare positivamente, realmente il sistema internazionale, e che erano necessari più limitati ma più concreti traguardi. Ciò convergeva con la seconda esperienza, cioè la tensione traumatica della guerra fredda che era quasi immediatamente subentrata alla guerra calda. La potenza della Russia in Europa poteva essere arginata soltanto attraverso una difesa collettiva e la minaccia del comunismo soltanto attraverso un'idea forza di equivalente energia.

L'ideale dell'unità, sebbene all'inizio limitato a sei membri originari della Comunità europea, rispondeva a tutti questi requisiti. Dietro questi assunti ce n'è un altro meno evidente, ma solido, e cioè il sostegno degli Stati uniti, tanto più potenti dell'Europa occidentale e del Giappone da poter reggere, praticamente con una sola mano, la difesa collettiva e la cooperazione economica internazionale. Dopo la guerra, la potenza americana diede una naturale unità alle differenti politiche occidentali. Tutto questo è gradualmente cambiato negli ultimi dieci anni. La difesa collettiva e il miracolo economico occidentale, smentendo le profezie della condanna del capitalismo hanno gradualmente ridotto la paura della potenza sovietica. Si è ridimensionata l'attrazione ideologica per il comunismo, esso stesso lacerato da scismi.

Allo stesso tempo il costo di una rapida ripresa economica che era stata desiderata da tutti in un contesto di povertà, è diventato sempre più inopportuno in un mondo di crescente benessere. Larga parte dell'attività politica si è accentrata sul problema del costo di quei gruppi sociali in fallimento, quali i piccoli contadini e gli emarginati, e anche una maggiore attenzione è stata data alle richieste dei gruppi elettorali, negri studenti e tecnici, il cui potere è andato crescendo. Ancora più straordinario è stato un nuovo atteggiamento, più lontano e persino ostile al semplice progresso materiale e sempre più interessato ai valori spirituali, alle qualità della vita, ai sentimenti, all'ecologia, ad ogni cosa che allontani la società dalla macchina produttiva onnicomprensiva e la riporti verso l'uomo considerato come la misura di tutte le cose. Questa « crise de civilisation » rende i governi delle nazioni ricche più attenti ai problemi interni e meno disponibili alle esigenze delle nazioni vicine. L'enorme sviluppo dell'interdipendenza tra le società, almeno in Occidente, si è aggiunto a questa tendenza, con il risultato che i paesi sono molto più implicati nei loro reciproci problemi economici e politici, ma collettivamente responsabili da affrontarne le conseguenze; essi sono inoltre più soggetti alle tensioni e alle stranezze delle loro reciproche società. Ciò conduce a un fenomeno di attrazione-repulsione. Paradossalmente, le società in cui il nazionalismo è ideologicamente sotto accusa diventano più truculente l'una verso l'altra.

Il risultato è che, il sistema economico internazionale ha perduto quella bella semplicità che derivava dal consenso dell'immediato dopoguerra sulla necessità di aumentare lo sviluppo e sulla politica da adottare per ottenerlo. Ciò è avvenuto anche per il sistema internazionale di sicurezza man mano che la guerra fredda svaniva senza che svanissero necessariamente tutti i problemi ad essa connessi. La tendenza degli Stati Uniti a ritirarsi da un impegno diretto in Eurasia, la distensione, con la conseguenza che una relativamente ampia cooperazione Est-Ovest possa avere nel diluire l'integrazione occidentale; le instabilità sociali sia nell'Europa dell'est che nell'Europa dell'ovest, e il parziale spostamento dell'Europa come centro originario della politica mondiale, verso una piattaforma globale in cui l'Estremo oriente possa contare maggiormente, tutto ciò solleva dei nuovi punti interrogativi e tende a diversificare i modi in cui ogni paese, anche all'interno della Comunità europea, vede il proprio interesse. La conseguenza non è necessariamente quella di disciogliere le conquiste dell'internazionalismo sebbene in alcuni casi esse sembrino attenuate. Ma il clima in cui tali motivazioni si sono recentemente diffuse, almeno superficialmente, sarà completamente differente da quello in cui, nel 1950, la unità europea fu varata dal gruppo dei Sei, in piena guerra fredda.

Le apparenze tuttavia possono essere ingannevoli. Il contrasto tra l'egemonia delle due superpotenze e il loro sistema di alleanze durante la guerra fredda, e l'equilibrio mondiale delle piú importanti potenze che sembra emergere, è fissato in modo tale da condurre erroneamente a sottovalutare la sorprendente continuità di funzioni nel sistema post-bellico. Ancora oggi il cambiamento che forse ha influito piú degli altri sulla guerra fredda è l'inibizione nucleare che pesa sui vantaggi tradizionalmente attribuiti al potere militare. Il timore di un'« altra Cuba » ha costretto le due superpotenze ad evitare confronti a tutti i livelli militari e ad entrare in sempre piú fitti negoziati fra i quali i Salt (Strategic Armaments Limitation Talks). Sebbene il controllo formale su questa « relazione di limitata ostilità » sia lontano dall'essere assoluto e sebbene si possa persino pensare che il controllo formale sia meno coercitivo di quanto adesso si presuma, questi controlli sono tuttavia cosí forti da condurre a un rapporto quasi contrattuale tra gli Stati uniti e l'Unione sovietica, i quali sono stati costretti a passare dal conflitto ad una sorta di « interdipendenza ». Può sembrare che altrove gli sviluppi indichino un'altra direzione opposta. Lo stile recriminatorio dei grandi negoziati economici internazionali degli ultimi dieci anni, il Kennedy Round volto a eliminare gli ostacoli al commercio, e ancora di piú la crisi del dollaro del 1971 lasciano pensare che si è alla fine della vecchia armonia tra gli Stati uniti e i suoi protetti europei e giapponesi adesso che questi sono diventati quasi loro eguali in questo campo. I risultati di questi negoziati, che sono stati molto meno spettacolari perché piú confacenti agli ormai normali pregiudizi su cosa sia una azione collettiva, hanno probabilmente rinforzato il sistema economico comune dell'Occidente. Hanno inoltre dimostrato che, di fronte a un tracollo, i partners non osano agire troppo in fretta e sciogliersi dai comuni accordi che sostengono collettivamente la loro occupazione e il loro sviluppo. Il conflitto si esaurisce entro uno schema comune. Persino la rinata violenza sociale che ha scosso la società nel 1968 è forse piú ambigua di quanto sembri. Dal momento che sembra intaccare l'Occidente molto piú che l'Oriente, essa può intaccare l'equilibrio di potere tra le diverse società occidentali che stanno diventando sempre piú borghesi, e lo stato sovietico che può piú facilmente manipolare una opinione pubblica meno dogmatica. Ma altrove, specialmente nel Terzo mondo, il sorgere di una coscienza individuale e collettiva, della quale il nazionalismo è una espressione primitiva, riduce naturalmente la possibilità delle grandi potenze di tiranneggiare le piccole. Ciò può anche dimostrare, negli anni settanta, che la sovversione sia divenuta un anacronismo come l'esempio dell'America latina propone fino a un certo punto. Qui ancora l'evoluzione del mondo pone nuovi limiti all'abuso di potere.

A tutti questi livelli, nucleare economico e socio-culturale, si può trovare un equilibrio tra il conflitto da una parte e il riconoscimento, volontario o involontario, dei limiti e degli accordi dall'altra. In effetti, il conflitto non opera soltanto in questo schema di interdipendenza, ma tende a presupporlo e persino a derivarne. Emerge sovente dalla dottrina di Nixon e specialmente di Kissinger che l'internazionalismo occidentale è affondato nella riesumazione metternichiana e nella nozione ottocentesca dell'equilibrio del potere. Degli echi si ritrovano senz'altro nello scolasticismo delle contrattazioni, « giochi a somma zero », e negli antagonismi che hanno prodotto i loro centofiori ad Harvard negli ultimi dieci anni. In effetti nei messaggi di politica estera del presidente Nixon si trova una ipotesi di interdipendenza che è più che semplice retorica dal momento che aiuta a dare una forma intellettuale alle scelte nazionali e precisamente in campo nucleare economico e sociale.

Il rifiorire dei conflitti nel mondo sembra dunque essere una conseguenza dei nuovi problemi prodotti dall'aumentare dell'interdipendenza stessa. Da questo punto di vista, tende a sparire la superficiale antitesi tra la volontà di unità e di riconciliazione dei fondatori della Comunità e le attuali realtà dell'equilibrio delle potenze. Al contrario ciò che i fondatori della Comunità possono avere creato è stato uno strumento e un metodo utile soprattutto per trattare con i conflitti dell'interdipendenza.

L'ambivalenza dell'Europa

Ciò non elimina di per sé le ambiguità della situazione della Comunità europea, del suo potenziale o soprattutto delle sue tradizioni. Fin dall'inizio c'è stato come un dualismo nell'appoggio fornito alla integrazione dell'Europa occidentale. Questo dualismo è stato una delle ragioni per cui differenti popoli e gruppi hanno dato il proprio sostegno, esso è stato implicito nella sua stessa idea e in misura diversa presente in tutti i suoi sostenitori. Da una parte c'era il fine dichiarato dai fondatori della Comunità, e di cui essi erano più orgogliosi: contribuire cioè all'unità riconciliando i nemici di una volta, creando la eguaglianza tra loro, allargando l'area della pace non solo all'interno della Comunità ma, almeno nelle intenzioni, anche col mondo esterno¹. Ciò rappresentava l'applicazione al subcontinente dello spirito liberale riformista; anche per i conservatori, specialmente in Germania,

¹ Le parole di apertura della dichiarazione di Shuman del 9 maggio 1950, sono: « Un mondo di pace può essere mantenuto soltanto attraverso sforzi creativi che pareggino i pericoli che lo minacciano ».

ha significato il trionfo dello stato di diritto (sia tra i paesi sia all'interno di essi), il governo della legge, violata da tutti i conquistatori dell'Europa fino a Hitler. D'altra parte fin dall'inizio c'è stata nello ideale europeo una ricorrente ambizione di potere, che si è presentata sotto aspetti diversi. Nella dichiarazione di Jean Monnet l'ideale europeo è stato sempre presentato come mezzo necessario per cooperare con una superpotenza, gli Stati Uniti, e per vivere in pace con l'altra, l'Unione Sovietica: si è risolto nell'affermazione della necessità di potenze che si controbilanciano quali basi per una interdipendenza paritaria e per una effettiva azione comune. Nei discorsi di molti altri uomini politici dell'Europa occidentale, il più rilevante dei quali de Gaulle, sono state ripetute e amplificate le tradizioni nazionalistiche dell'Europa, il che implicava polemiche relazioni sia con gli Stati Uniti, sia con l'Unione Sovietica, sia con entrambi.

Non si può quindi dubitare che il successo dell'idea dell'Europa quale area di richiamo politico sia stato connesso con questa ambiguità necessaria ai suoi fini ultimi. Come tutte le idee-forza essa ha fatto appello a temperamenti politici differenti e persino radicalmente opposti. Di conseguenza questa multilateralità è stata interessante ma in certa misura accademica; oggi invece diventa sempre più urgente discuterne le implicazioni. L'ingresso dell'Inghilterra nella Comunità europea gli dà un nuovo impulso perché pone termine allo scisma che ha caratterizzato l'Europa occidentale degli ultimi venti anni. Ciò coincide con l'impressione che circola tra gli attuali membri della Comunità di essere arrivati alla fine della strada percorsa col furtivo funzionalismo economico. Per l'avvenire ci sarà sia la necessità sia la possibilità di andare oltre il mercato comune verso una unione politica ed economica che sia una nuova forza nel mondo. Questa prospettiva è stata sottolineata nei discorsi del cancelliere Brandt, del primo ministro Heath, e soprattutto dal presidente Pompidou negli ultimi diciotto mesi.

Dal 1973 in poi, è iniziato il momento di costruire sulle nuove aspirazioni di associazione politica dell'Europa occidentale, e dovrà quindi essere definito, concordato e studiato ciò che dovrà e potrà essere fatto. Tutto ciò giunge per di più in un momento in cui lo stesso contesto va modificandosi. Il crescente antagonismo con gli Stati Uniti metterà in forse la continuazione a briglia sciolta della politica europea della passata generazione. Relazioni più normali con l'Unione Sovietica faranno sorgere interrogativi su che cosa voglia una Comunità europea politica. Sarà necessario scegliere fra le varie possibilità aperte alla Comunità. In questo momento critico della storia non solo della Comunità ma dell'Europa e persino del mondo più in generale, ogni politica, e a maggior ragione ogni pubblicazione politica come questa, deve

esaminare le alternative e dichiarare il proprio punto di vista e i propri interessi.

Una superpotenza europea?

Su scala europea il mandato nazionalistico è una di queste scelte. In un mondo di superpotenze, un'Europa occidentale unita può diventare uno dei reggitori dell'epoca, così come precedentemente le « grandi potenze » europee governavano il mondo. Lo stesso presidente Nixon ha sviluppato questa nozione includendo l'Europa fra le « 5 potenze che governeranno il mondo negli anni settanta ». È naturale che ciò attragga almeno alcuni elementi nelle società che solo mezzo secolo fa erano dominanti al centro della scena politica. Anche adesso la speranza può essere sostenuta con impressionanti statistiche. La Comunità europea allargata rappresenterà quasi il dieci per cento del bilancio della popolazione e degli armamenti, oltre il venti per cento della produzione annuale, il trenta per cento del commercio e il quaranta per cento delle riserve monetarie del mondo. Questi dati sono rilevanti anche per gli standards delle superpotenze. Sebbene le strutture sociali e gli atteggiamenti politici dell'Europa occidentale siano cambiati, e non soltanto a causa delle due rovinose guerre, le tradizioni ufficiali di potere e di prestigio permangono nel modo di pensare, nella nostalgia e nelle istintive ambizioni soprattutto delle burocrazie delle due potenze nucleari europee, Inghilterra e Francia. Esse sembrano persino riflesse nel pensiero di Pompidou e di Heath sebbene quello di Pompidou rappresenti meglio il modo di pensare più diffuso in Francia di quanto Heath rappresenti quello inglese. Inoltre la grande difficoltà di riunire nove paesi diversi in una specie di gruppo coesivo, richiede una certa forza emotiva generale, che può essere generata come reazione contro una terza forza, probabilmente contro una delle superpotenze. Il tema dell'opposizione alla « Doppia egemonia » delle due superpotenze era già emerso una volta al tempo di de Gaulle. In una epoca in cui si teme meno la dominazione militare sovietica in Europa e si conta meno sull'impegno americano a difendere gli interessi dell'Europa occidentale contro l'Unione sovietica (il che vuol dire un minore bisogno ma anche minori speranze di protezione), la conseguenza naturale può essere l'idea di una superpotenza europea equipaggiata di tutta la necessaria panoplia di armamenti.

Questo potrebbe essere ancora più vero se si pensasse che la mancanza di appoggio di una superpotenza potesse limitare in qualche modo l'Europa occidentale nei suoi rapporti con tutto il resto del mondo. Si può facilmente immaginare che la politica dell'Europa oc-

cidentale ai margini del continente venga resa estremamente cauta, e persino castrata, dal continuo ripetersi di conflitti possibili, numerosi problemi, con una Unione sovietica supernucleare che costituisca per l'Europa la principale preoccupazione di sicurezza. Questo potrebbe essere vero non soltanto, come già oggi, in Europa orientale (per esempio la Cecoslovacchia dopo il 1968) ma nel Mediterraneo, nel Medio oriente, nell'Africa e perfino nell'area marittima del Nordatlantico. E sarebbe maggiormente vincolante se il ritiro americano dalla periferia dell'Eurasia occidentale dovesse continuare fino al punto in cui la Unione sovietica diventasse l'unica potenza dominante. In tutte queste zone la capacità dell'Europa occidentale di perseguire obiettivi politico-militari è gravemente limitata dalla mancanza di un potere nucleare o di un maggiore potere militare tradizionale. Questa situazione non è destinata a cambiare se l'Europa occidentale continua a mancare di tale potere. Ed è difficile immaginare degli uomini politici con ambizioni del genere di quelle a cui Heath e Pompidou hanno accennato, vivere felici con tali limitazioni. La sensazione di una qualche inferiorità da correggere può influenzare anche il campo economico. Una delle ragioni che più hanno spinto la Francia (e forse anche gli altri paesi dell'Europa occidentale) a entrare in negoziati commerciali con gli Stati Uniti, come risultato della crisi del dollaro del 1971, è stato il riconoscimento che una spaccatura economica e commerciale potesse accelerare la ritrattazione della garanzia americana per la sicurezza dell'Europa occidentale. In breve tutta l'Europa occidentale, come già la Germania, per parecchi anni si è resa conto che può essere necessario fare delle concessioni in campo economico in cambio di una certa protezione. Nel momento in cui queste concessioni, come risultato di una forte domanda americana (per non dire coercizione come nel caso di Connally), cominciano a sembrare eccessive, possono emergere delle aspirazioni a liberarsi del protettorato. E volgarizzando il concetto gollista della « Doppia egemonia », come non poté essere volgarizzato negli anni sessanta, si può pensare che le superpotenze stiano raggiungendo il loro benessere troppo a spese dell'Europa. Il nazionalismo che mira a un superstato europeo potrebbe fiorire su tali frustrazioni. Eppure, anche se si guarda più in là nel tempo di quanto non faccia questo studio, tale ambizione sembra tenere poco conto dei diversi scopi e delle concrete possibilità dei membri della Comunità allargata, ancora per molti anni a venire. Una superpotenza europea realmente indipendente da ogni controllo della « Doppia egemonia », dovrebbe avere le sue proprie armi nucleari. Queste non possono essere fornite né dall'Inghilterra né dalla Francia, né da tutte e due insieme, perché dal punto di vista delle sette potenze non nucleari della Comunità allargata, compresa la Repubblica federale tedesca, non ci sono sostituti

per la forza (nucleare, politica ed economica) degli Stati uniti, che è di gran lunga superiore. Peggio, queste due potenze hanno fatto mostra di considerarsi superiori grazie al loro status nucleare; tali pretese non sono popolari, sono anzi considerate false dai loro vicini. Il deterrente nucleare francese e inglese avrà probabilmente un ruolo crescente nel pensiero tedesco, come assicurazione supplementare nei confronti della garanzia nucleare americana nella misura in cui la Germania sia in dubbio sull'impegno nucleare definitivo americano verso la Europa. I deterrenti inglese e francese acquisterebbero maggiore valore solo se gli Stati uniti si dissociassero deliberatamente e chiaramente dai deterrenti europei. Anche in questo caso la Repubblica federale e gli altri stati non nucleari penserebbero molto probabilmente di garantire la loro salvezza più grazie a un sistema di sicurezza europeo del tipo una volta sostenuto insieme dall'Unione sovietica e dal generale de Gaulle piuttosto che con una rinsecchita continuazione della Nato con l'Inghilterra e la Francia che giocano ai nani americani di fronte al gigante sovietico. Tutti questi sviluppi tendono alla sterilizzazione della Comunità, a congelarla al suo livello commerciale originario e a non svilupparla in un superstato. Un superstato richiede una forza europea. Ma ciò implica una federazione europea con un presidente capace di « premere il bottone » nucleare in nome dell'intera Comunità; e una tale prospettiva è certo molto lontana. Ci sono inoltre parecchie probabilità che la Germania occidentale, mirando a migliori relazioni con l'Europa dell'Est e volendo cogliere almeno alcuni dei frutti della riunificazione delle due Germanie, anche se esse non si riunificassero mai più in un unico stato, si accordi con la Russia nella decisione di evitare la questione nucleare. Questo è probabilmente l'unico tipo di sviluppo che potrebbe rinviare per lungo tempo ogni speranza di migliori rapporti in Europa. Ma ancor prima di ciò, in una « era di negoziati », non ci sarà nulla di più semplice per l'Unione sovietica che mobilitare l'opinione pubblica dell'Europa occidentale contro il tentativo di creare una potenza nucleare, considerata come un attentato alla distensione. È inoltre estremamente probabile che in tale situazione gli Stati uniti possano dividersi all'interno tra coloro che condannano la forza nucleare europea come violazione allo spirito di distensione e potenziale minaccia, e coloro che la favoriscono per giustificare così l'isolazionismo americano. A sua volta ciò potrebbe approfondire le divisioni dell'Europa occidentale fra i vari paesi e al loro interno, perché porterebbe a un periodo di transizione dove l'Europa, tuttora priva di deterrente nucleare, rischierebbe un inasprirsi del conflitto con la Unione sovietica, l'America restando neutrale o disapprovando la sua iniziativa. Ciò significherebbe un regredire dal senso di sicurezza non solo della distensione ma anche della guerra fredda. Nulla potrebbe

essere meglio calcolato per ritardare ulteriormente l'unità dell'Europa occidentale.

Per queste ragioni ogni movimento della Comunità europea verso una reale forza nucleare europea (a prescindere dai « premi » nucleari, inglese o francese, all'interno dello schema assicurativo americano) sembra estremamente improbabile che avvenga nei prossimi dieci anni. E dovrà infine passare molto tempo, primo per cambiare alcune delle ipotesi-base della situazione europea, secondo per decantare tutte le implicazioni politiche, e terzo per sfruttarne le conseguenze tecnologiche per costruire una forza nucleare. L'esperienza insegna che in Europa tali cambiamenti non avvengono rapidamente e possono non avvenire del tutto.

Senza un centro di interesse nucleare sarà praticamente impossibile l'emergere di un superstato europeo, ben attrezzato o che ne abbia la mentalità. « Gollismo europeo » è una contraddizione in termini. Mentre i discorsi del presidente de Gaulle o le sue conferenze stampa facevano spesso appello al senso della solidarietà europea contro i paesi terzi, la sue scelte politiche si basavano sul nazionalismo francese così da annullare le emozioni politiche europee alle quali egli stesso faceva appello. Se avesse dato loro una guida, avrebbe potuto lasciare una eredità diversa e più potente. Tuttavia uno spirito « gollista » mal definito potrebbe ugualmente cominciare a influenzare gli atteggiamenti europei anche se il superstato non restasse che una « vue de l'esprit ». La Francia in Africa, l'Inghilterra in Africa e nell'Oceano indiano hanno mostrato il desiderio di prolungare il loro antico « ruolo mondiale ». È possibile che la Germania occidentale, che fino ad oggi si è limitata ad un ruolo essenzialmente commerciale nella sua politica estera possa dar loro un sostegno più importante di quanto sembra oggi probabile, se si trovasse ad operare in un ambiente mondiale meno compiacente poiché gli Stati Uniti stanno cercando di modellarlo così da presso. La tendenza degli Stati Uniti è stata quella di preservare il sistema mondiale europeo al di là del crollo degli imperi europei, attraverso il controllo strategico dei confini eurasiatici e degli oceani. La dottrina di Nixon può modificare questa situazione e mettere di fronte per la prima volta l'Europa occidentale alle conseguenze della sua autodistruzione quale potenza politica, nella prima metà del secolo. Se è così, ci può essere qualche appoggio per una politica di intervento o di controllo, specialmente in Africa, del tipo di quella che la Francia ha condotto negli anni sessanta. L'appoggio che la Francia ha ottenuto dagli altri paesi della Comunità relativo agli investimenti nell'Africa di lingua francese e le preferenze inverse che hanno così a lungo irritato il governo degli Stati Uniti, offrono già alcuni precedenti. La Germania occidentale ha cercato di usare a scopi nazionali il potere di cui dispo-

neva, per esempio per evitare che la Germania dell'est fosse riconosciuta diplomaticamente da terze potenze. D'altra parte la mancanza di un reale entusiasmo collettivo per la politica neocolonialista della Francia in Africa, e l'ingresso non soltanto dell'Inghilterra, con le sue connessioni disparate, ma anche dei paesi scandinavi con il loro risoluto anticolonialismo, suggeriscono che gli ostacoli da superare perché la Comunità europea possa perseguire una politica estera realmente concordata sono molto grandi. In ogni modo l'esperienza insegna che è molto improbabile che un governo francese o inglese possa ottenere un appoggio pubblico per un « Vietnam » grande o piccolo che sia, per cui gli interventi europei avranno probabilmente un carattere economico più che strategico. In tali circostanze ogni politica di sfere di influenza è soggetta ad essere economica o retorica, troppo debole o troppo rumorosa per essere efficace in una crisi o per far fronte ad una risoluta opposizione. E anche in quanto a retorica, è più facile dividere gli stati membri della Comunità europea piuttosto che unirli. In effetti dal momento che si sa che è improbabile ottenere facilmente degli entusiastici sostegni, i paesi con tali ambizioni tenderanno a perseguirle fuori dalla Comunità, unilateralmente, bilateralmente, o in quanto gruppo. Tutto ciò tende se non a dividere apertamente la Comunità, almeno a ostacolare lo sviluppo di ogni significativa unione politica. Come la politica del presidente de Gaulle, anche il suo modo di presentare le aspirazioni europee, così che non riescano a raccogliere il consenso, tenderà a congelare il reale processo di cementazione dei paesi dell'Europa occidentale. Lungi dal favorire un superstato europeo, solleverà nuovi ostacoli contro la possibilità che esista. E non sarà di aiuto il fatto che, diversamente da de Gaulle, i promotori di una « politica della sfera di influenza » siano dei « buoni europei » che cercano di rafforzare le istituzioni.

L'atteggiamento verso un governo comune, non rappresenta qui il problema più interessante. Il fulcro del problema è nelle discordanti concezioni della politica stessa. In breve, mentre un nazionalismo collettivo costituirà probabilmente il filo comune più significativo dell'atteggiamento europeo, è improbabile che ne emerga la sua più logica conseguenza, cioè una politica volta a creare una superpotenza europea, in quanto manca una unanimità di consensi su ciò. I tentativi vigorosi o fragorosi per farla nascere dal terreno sbagliato, al contrario, renderanno probabilmente l'unione politica impossibile, e bloccheranno la Comunità alla sua fase attuale di unione doganale, invece di promuoverla al rango di superpotenza. La Comunità europea degli anni settanta potrebbe essere una delle 5 più importanti potenze ma, in questo caso, « più importante potenza » non deve essere identificato con « superpotenza » e l'influenza dell'Europa non può essere esercitata nei modi tradizionali.

Una Comunità neutrale?

Può la neutralità essere un traguardo per l'Europa là dove non può esserlo un nazionalismo dogmatico? Il neutralismo, il desiderio di sbarazzarsi della politica dell'equilibrio delle potenze e di vivere liberi da ogni impiglio straniero è stato in Europa, fin dalla fine della guerra, una tendenza costante anche se non dominante. Esso potrebbe attrarre una parte delle sinistre e gli scandinavi, così come il nazionalismo potrebbe attrarre alcune delle destre, l'Inghilterra e la Francia. Ciò di per se stesso costituirebbe un ostacolo dal momento che renderebbe molto difficile concepire la neutralità come linea politica unificante della Comunità, e in quanto tale degna di essere logicamente perseguita. Da ciò si possono dedurre alcune delle ambiguità implicite nel concetto stesso di neutralità. Se la neutralità deve essere concepita come una neutralità *armata*, così come gli svizzeri e gli svedesi l'hanno interpretata fin dal trattato di Vienna, essa deve oggi implicare il possesso di un deterrente nucleare credibile. Il che ci pone di fronte ai problemi relativi allo sforzo di sviluppare una forza nucleare europea. Altrettanto incredibile è l'idea che la neutralità debba essere costruita come neutralità *disarmata* di una unione europea allargata. È possibile essere neutrali se si è tanto piccoli da esercitare un effetto all'incirca neutro sul proprio ambiente. Il che è inimmaginabile per una entità che raggruppa, come abbiamo detto, il 10% della popolazione mondiale, il 20% della sua produzione, il 30% del commercio e il 40% delle riserve monetarie. Un tale gruppo non può tenersi fuori da più grandi conflitti. In pratica, per l'Europa la neutralità dovrebbe significare la garanzia americana e russa per una Europa (a occidente della Russia) largamente smilitarizzata da cui le truppe russe e americane dovrebbero essere ritirate. Anche non considerando la scarsa verosimiglianza di una tale possibilità per l'Europa orientale l'intera linea di tendenza della politica sovietica è diretta nella direzione opposta, verso il mantenere la propria presenza politicomilitare e lo status quo; ciò andrebbe contro lo sviluppo di una Comunità europea che travalichi una unione doganale. Le nazioni della Comunità europea non potrebbero isolarsi da un qualsiasi conflitto che riguardi l'Unione sovietica o gli Stati Uniti e quindi non potrebbero essere sicure che la loro neutralità fosse permanentemente garantita dall'una e dall'altra superpotenza. Se (per ipotesi) essi fossero parzialmente o selettivamente smilitarizzati, gli stati non nucleari, ivi compresa la Germania occidentale, enfatizzerebbero al massimo la politica di buon vicinato con l'Unione sovietica come assicurazione della loro sicurezza. L'Inghilterra e la Francia potrebbero accrescere i loro deterrenti nucleari. Con il risultato che la nozione di sicurezza di ogni membro della Comunità divergerebbe profondamente

da quella degli altri membri e ognuno di essi ricercerebbe una relazione bilaterale con l'Unione sovietica, la quale a sua volta incoragerebbe questo atteggiamento ritardando così, o addirittura ostacolando, l'integrazione europea. In tali circostanze le differenti nozioni di sicurezza dei paesi dell'Europa occidentale impedirebbero una linea politica comune, non solo nel campo della sicurezza ma anche in campo economico, dal momento che essi non potrebbero impegnarsi con i loro vicini senza limitare la propria libertà di manovra nei confronti dell'Unione sovietica. Questo si è già mostrato evidente quando de Gaulle era al potere, e persino adesso nella resistenza tra i paesi della Comunità ad una politica commerciale esterna comune verso gli stati socialisti. Queste riserve potrebbero moltiplicarsi più volte in un'Europa passiva o smilitarizzata di stati-nazione e renderebbero praticamente impossibile l'emergere di qualunque sviluppo che eccedesse una semplice unione doganale. A sua volta ciò indebolirebbe anche quel po' di coesione che è stata già raggiunta. La neutralità è una politica possibile per le nazioni dell'Europa occidentale individualmente considerate, ma non è certamente la ricetta per una Comunità europea. Come la speranza di un superstato così la speranza della neutralità, nella ricerca di forme di rapporti più civili e meno militarizzati fra Est e Ovest, diventerà probabilmente una costante della linea politica europea nei prossimi anni, ma come atteggiamento dominante servirà piuttosto a disintegrare che a unificare l'Europa occidentale.

Europa come processo

L'alternativa al nazionalismo o al neutralismo è la politica di azione collettiva che ha condotto alla creazione della Comunità europea stessa che sin dalla guerra è stata perseguita in vari modi dalle nazioni dell'Europa occidentale, con la sola eccezione della Francia con de Gaulle. L'Europa occidentale non è da sola in grado di difendersi e non sembra probabile che possa divenirlo ancora per molti anni. Essa è certamente interdipendente con l'economia mondiale; tanto più la produzione internazionale dà nuova forma all'economia mondiale, tanto maggiore è la necessità che le potenze egemoni ne gestiscano insieme le conseguenze. In questo caso per l'Europa occidentale è molto vantaggiosa una azione congiunta, nel campo della sicurezza e dell'economia, in comune con altri stati, specialmente con gli Stati Uniti, mentre ogni divergenza può comportare pesanti perdite di benessere, di sicurezza e paradossalmente della libertà di scegliere le proprie priorità. Una più grande coesione all'interno della Comunità protegge contro i pericoli di una continua divisione dell'Europa occidentale. Se gli Stati

uniti cominciano a perdere interesse nell'Europa occidentale o a stimare maggiormente i rapporti con l'Unione sovietica, o entrambe le cose, l'Unione sovietica potrebbe divenirne l'erede legittimo ed esercitare una pressione egemonica politicomilitare crescente sul continente. Senza coesione inoltre l'Europa occidentale potrebbe trovare i negoziatori occidentali del futuro, come Connally nel 1971, piú inclini dei loro predecessori a esigere un alto prezzo economico per il mantenimento della protezione americana dell'Europa. In questo caso una Europa occidentale passiva potrebbe trovarsi di fronte alla spiacevole scelta tra una subordinazione politicomilitare all'Unione sovietica, una subordinazione politicoeconomica agli Stati Uniti, e persino una subordinazione alla Doppia egemonia sognata da de Gaulle. Una vera Comunità europea al contrario può aumentare di molto le possibilità dell'Europa. Potrebbe creare un potente e rilevante contrappeso all'Unione sovietica in termini di sicurezza, capace non soltanto di sostituire ma di sostenere l'avallo degli Stati Uniti e scoraggiare il tentativo moscovita di utilizzare la superiorità militare a scopi politici. Rafforzerebbe inoltre la propria capacità di negoziare questioni politiche su un piede di parità con gli Stati Uniti. Se si basasse su un'azione sufficientemente innovativa, essa potrebbe divenire uno dei muri maestri di una economia mondiale efficacemente gestita. In un periodo in cui si manifesta una piú stretta cooperazione tra l'Est e l'Ovest, ma ancora non si verifica la sparizione totale delle recenti rivalità, segno anche questo che la vecchia cooperazione economica occidentale sta diventando piú antagonista, una Comunità europea offre all'Europa occidentale la piú solida base per affrontare le incertezze con fiducia in se stessa.

La Comunità europea può diventare naturalmente una struttura estremamente conservatrice, protezionista e gretta, dietro l'alto muro di un amor proprio regionale. Nelle società pluraliste, grazie alla molteplicità dei gruppi di pressione interna, esiste il perenne pericolo di una linea politica che accentui esageratamente l'importanza dei problemi interni anche in politica estera; gli Stati Uniti e il Giappone ne sono recenti esempi. Il rischio è ancora piú grave in sistemi non perfettamente integrati, come appunto la Comunità europea. L'integrazione europea doveva originariamente sormontare il veto de facto esercitato da tutti gli stati, anche i piú piccoli, nelle organizzazioni intergovernamentali del tipo dell'Organizzazione per la cooperazione economica europea o le Nazioni Unite. Ma il generale de Gaulle ha dimostrato che il processo poteva essere fermato, e cioè che un paese membro della Comunità poteva ostacolare il progresso generale dell'insieme. Ciò ha sollevato una grande quantità di preoccupazioni sul futuro dei negoziati con la Comunità europea, ma si è probabilmente esagerato. Prima di tutto l'epoca di de Gaulle dipendeva dalla completa indifferenza di

quest'uomo a negoziati ortodossi, il che era ed è anomalo rispetto al normale comportamento degli stati moderni, non esclusa la Francia. Certo si ci aspetta che la Comunità europea abbia delle difficoltà nel riconciliare differenti concezioni politiche, in cui la Francia, prima, durante e dopo de Gaulle, abbia continuato, continui e continuerà a rappresentare una tradizione di minoranza; ma questo è diverso dal rifiuto di negoziare. Per di più, anche sotto de Gaulle, l'immobilità era spesso più apparente che reale. La Francia può anche aver forzato l'applicazione di una politica agricola altamente protezionistica con la connivenza degli agricoltori di tutta la Comunità, compresa la Germania, ma ha anche accettato il Kennedy Round per la profonda riduzione delle tariffe e degli altri ostacoli al commercio tra paesi altamente industrializzati. Quando si manifestano i più importanti problemi internazionali che implicitamente interessano l'unità del sistema, diventano estremamente forti le pressioni per raggiungere un accordo, come è stato di nuovo provato nella crisi del dollaro del 1971. Inoltre la Comunità dei Nove si differenzierà dalla Comunità dei Sei per il fatto che, malgrado l'arrendevolezza di tutti gli stati più importanti ad accettare il veto dei loro eguali, l'equilibrio si sposterà in senso sfavorevole ad ogni opposizione isolata: in ultima analisi le pressioni reali che il ritardatario potrà opporre contro ciò che gli altri realmente desiderano fare saranno molto minori. Infine, e di vitale importanza per il progresso della Comunità europea stessa, saranno possibili passi in avanti all'interno della Comunità solo se nella maggior parte dei casi si riuscirà ad accordarsi sulle prospettive più larghe.

Esaminiamo la situazione monetaria internazionale. Se la Comunità europea non riuscirà a coordinare la politica monetaria, per esempio attraverso un Fondo di riserva europeo, si troveranno delle soluzioni, o nel Fmi, o tra l'America, il Giappone e la Germania, che non terranno particolare conto della Comunità ed essa sarà scavalcata. Un altro esempio è la difesa. Se la Comunità europea non sarà in grado di giocare un qualunque ruolo nella cooperazione per la difesa fra i suoi stati membri, questi nei negoziati tra Est e Ovest perseguiranno le loro linee politiche in modi che possono ignorare e persino andare contro la Comunità. Gli accordi sulla riduzione delle forze in Europa per esempio potrebbero trattare la Germania occidentale in modo diverso dagli altri paesi della Comunità, e stabilire così al loro interno una distinzione strutturale da aggiungere a quella già esistente tra stati nucleari e stati non nucleari. Nella misura in cui le soluzioni ai più importanti problemi sono trovate al di fuori della Comunità, queste tenderanno nel migliore dei casi a corrodere e nel peggiore a impedire attivamente la sua aspirazione a diventare una unione o anche un gruppo di reale cooperazione. Una volta che nelle aree cruciali i governi

accettassero questa situazione verrebbe scalzata l'idea di relazioni particolari tra gli stati della Comunità che li differenziassero in modo decisivo dagli altri stati con i quali essi mantengono accordi internazionali, e per questa via l'area di effettiva integrazione diventerebbe molto piccola, potrebbe anche scomparire completamente. Possono però esserci delle eccezioni. Per esempio i conflitti sociali possono portare al protezionismo commerciale. Ma il commercio diventa un aspetto sempre minore delle relazioni economiche internazionali in confronto agli investimenti internazionali, ed è certo che in molte aree le frontiere del disaccordo sui problemi mondiali non coincidono esattamente con quelli della Comunità: queste frontiere dividono tra loro anche i suoi membri così che la sola via per riconciliarli diviene quella di riconciliarli con terze parti. In breve, per diventare una unione dalle radici profonde la Comunità deve sposare linee politiche che tengano conto delle larghe, perché diverse e mutevoli, aree di interesse dei suoi membri, includendo necessariamente quegli interessi che essi condividono con terze parti. La capacità della Comunità europea di essere una potenza con capacità di riequilibrio internazionale che soddisfino la aspirazione dei suoi membri di raggiungere una parità di benefici e di status rispetto alle altre più importanti potenze del mondo, implica la capacità non solo di costruire la Comunità europea ma anche di contribuire per un minimo necessario alla cooperazione sia occidentale che fra Est e Ovest. Questo è il prezzo del consenso minimo richiesto per un reale progresso interno di qualunque genere. Nelle aree cruciali la Comunità europea deve trarre il massimo vantaggio dalla cooperazione internazionale o non potrà andare molto lontano.

Una politica che tragga il massimo vantaggio dal complesso rapporto di attrazione-repulsione dell'interdipendenza, ha anche il vantaggio essenziale di corrispondere più di ogni altra a ciò che nel diciottesimo secolo si chiamava genio politico o intima natura della società europea occidentale. Questa società è oggi sotto molti aspetti in una situazione unica. Le due grandi guerre della prima metà del secolo hanno distrutto il tradizionale potere militare e politico dell'Europa, e questa è la ragione per cui le superpotenze si sono di fatto incontrate nel cuore del continente. Una eccessiva esposizione agli orrori della guerra ha prodotto anche la popolazione più risolutamente antimilitarista del mondo. Tali cambiamenti implicherebbero normalmente la subordinazione dei padroni di ieri a quelli di oggi, come è di fatto avvenuto nell'Europa orientale. Nell'Europa occidentale invece ciò non si è verificato a causa delle differenze interne dello sviluppo e della somiglianza del suo tipo di società con quella nordamericana. Ancora meglio la situazione di stallo nucleare delle superpotenze in Europa ha svalutato un potere puramente militare e dato una portata molto

maggiore a forme civili di influenza e di azione. Forse la piú importante di queste è quella economica, e avviene cosí che l'Europa occidentale (diversamente dalla sua sorella orientale) rimanga uno dei quattro centri economici piú importanti del mondo. Ciò rende possibile all'Europa di profittare al massimo delle sue risorse e di soffrire incredibilmente poco dei suoi eccessi passati e della sua debolezza presente. Nei rapporti internazionali europei ciò può anche spingere a consolidare lo spostamento di accento dal militare al politico e ad approfittarne. L'Europa come unità può diventare il primo esempio nella storia di un importante elemento dell'equilibrio delle potenze che divenga nel periodo del suo declino, non una vittima colonizzata ma il modello di una nuova fase della civilizzazione politica. La Comunità europea in particolare avrebbe l'opportunità di dimostrare l'influenza che può essere esercitata da una larga impresa cooperativa politica, formata per usare essenzialmente forme civili di potere. Il che forse è troppo bello per essere vero. Resta il fatto che gli spiacevoli effetti del declino europeo in termini tradizionali sono stati singolarmente ammorbiditi da un cambiamento alle fonti del potere. La storia offre raramente due volte una tale possibilità, ed essa deve quindi essere sfruttata.

L'interesse della Comunità europea, quale gruppo civile di paesi, per il potere economico da parecchio tempo, e per gli armamenti da relativamente poco tempo, è fondamentalmente quello di civilizzare i rapporti fra gli stati ivi inclusi i rapporti fra i suoi stessi membri e i rapporti con stati esterni. Ciò significa cercare di portare nei problemi internazionali il senso di una responsabilità comune e le strutture di una politica contrattuale che in passato erano state associate quasi esclusivamente a problemi interni e non esteri, cioè « alieni ». Questa è molto di piú della comune prudenza per cui si approfitta delle situazioni e si cerca di nascondere con un velo le debolezze. Ciò fornisce le radici psicologiche di ogni prevedibile sistema politico europeo occidentale. Una delle principali ragioni del limitato potenziale militare dell'Europa occidentale non è affatto dovuta a considerazioni materiali. È la spontanea preferenza di un gruppo organizzato di cittadini, che vogliono garantirsi diritti, valori, e benessere, per gli standards « democratici » e civili della periferia rispetto a quelli dei militari e dell'equilibrio delle potenze. La stessa Comunità europea ha dovuto la sua origine per larga parte a tali impulsi, ai quali sono anche in parte dovuti la sua attrazione ed il suo successo, nonostante le indubbie difficoltà causate dalla sua apparenza di discontinuità e di qualcosa di esterno alle quotidiane esperienze politiche. Questo significa che la Comunità europea potrà approfittare delle sue possibilità solo se rimarrà fedele alle sue caratteristiche piú profonde che sono principalmente: obbiettivi e mezzi civili, e un interno senso di azione collettiva

che a sua volta esprime, sebbene imperfettamente, valori sociali di eguaglianza, giustizia e tolleranza. Per sfruttare al massimo di se stessa e mobilitare il latente idealismo delle società del benessere, essa dovrà porre le fondamenta per il sistema politico degli anni 1970 e 1980 allo stesso modo in cui il New Deal e il socialismo del benessere hanno fornito le fondamenta per l'Occidente quale oggi lo conosciamo. Ciò richiede un interesse per la giustizia sociale all'interno che si riversi sul risvegliato interesse per la povertà all'estero. Implica sensibilità per quelle linee politiche in grado di stabilire una pace politica, cioè valori civili, che permettano il superamento della *pace tecnica* (per usare una espressione di Marion Doenhoff) offerta dallo stallo nucleare. A sua volta ciò implica una comprensione reale del fatto che gli standards civili non potranno essere mantenuti se le politiche economiche e sociali non sosterranno una società internazionale aperta, quale noi oggi diamo per scontata, anche in condizioni mutevoli, fino al punto in cui il suo futuro possa ancora una volta essere una reale posta in gioco. La Comunità europea deve essere una forza in grado di diffondere internazionalmente standards civili e democratici, poiché in caso contrario essa stessa sarà più o meno la vittima delle politiche di potenza volute dalle potenze più forti e più compatte. A lunga scadenza come ha detto Jean Monnet non c'è condotta di governo priva di generosità. Ciò si applica soprattutto a quel gruppo la cui influenza dipenderà dalla sua efficienza funzionale in misura non minore che dalla sua forza reale.

II. I cambiamenti dell'ordine economico mondiale

di Theo Peeters e Wolfgang Hager

L'inizio di questo decennio ha portato un incerto ma costante progresso dei rapporti Est-Ovest verso un ordine negoziato. Tra i paesi industrializzati dell'Occidente (che in questo contesto comprende anche il Giappone) tuttavia, i rapporti sono stati segnati da crisi, da conflitti e da incertezze. Quella parte dell'ordine internazionale, che è la piú rilevante per il nostro benessere, sembra essere stata tesa fino al punto di rottura dalle pressioni esercitate su di essa. L'unico elemento rassicurante è l'evidente determinazione di tutti i partecipanti a mantenere in funzione una specie di sistema comune, anche se questo significa contare su espedienti sempre piú precari, affrontando i sintomi piuttosto che i problemi fondamentali. La Comunità economica europea ha grande interesse e responsabilità per un ordine economico internazionale che sia agibile. Questo concetto tuttavia trova ancora poco posto nella Comunità, e la sua responsabilità è ancora troppo spesso concepita in termini regionali.

In opposizione alle esperienze degli anni Trenta i fondatori del sistema postbellico si sono proposti due obbiettivi. Uno di ordine economico, conseguire cioè il massimo benessere sociale attraverso la divisione internazionale del lavoro. Il secondo di ordine politico, evitare cioè un mondo frammentario in cui il lavoro di ognuno sia in contrasto con l'interesse degli altri, un mondo senza ordine, un mondo in guerra. Sembra che nessuna di queste necessità sia sentita oggi tanto chiaramente da costituire un impulso decisivo e costrittorio verso l'azione. Il nostro atteggiamento verso il benessere procuratoci dalla divisione internazionale del lavoro è cambiato, in parte perché ne diamo per scontati i vantaggi e non arriviamo nemmeno a pensare di poterne fare a meno. Il nuovo interesse e la nuova problematica sul come e il perché della produzione, fanno sí che i vantaggi materiali che ne deri-

vano, non costituiscano di per sé un traguardo, mentre pongono in evidenza il costo sociale di una maggiore efficienza. E man mano che diminuisce la tensione tra Est e Ovest, si guarda più tranquillamente alla minaccia di un disordine internazionale e al pericolo di uno spezzettamento dell'Occidente.

Anche oggi tuttavia, ragioni politiche e sociali rendono urgentemente necessario alla Comunità e agli altri paesi sviluppati dell'Occidente un ordine economico internazionale (non necessariamente quello che abbiamo, ma un qualunque ordine agibile). Le ragioni economiche saranno esaminate in seguito nell'analisi sulla portata dell'interpenetrazione economica che caratterizza l'economia del mondo moderno. Le ragioni politiche sono esaminate nel capitolo introduttivo di F. Duchêne: l'Europa, debole in termini di potere politico, deve dirigersi verso un mondo governato da regolamenti. Come i membri della Comunità si sono resi conto nel corso delle trattative, l'accettare regole comuni costituisce l'unica garanzia di eguaglianza, ed è anche la condizione necessaria per passare da un mondo governato dalla forza, compresa la forza economica, a un mondo governato da relazioni contrattuali. In questo senso, la sicurezza a lungo termine dell'Europa, dipende dal successo che essa riporterà nella costruzione di un mondo in cui affermarsi e mantenere il suo carattere di società civile. Il modo in cui la Comunità svilupperà le sue relazioni economiche internazionali costituirà così un problema squisitamente politico.

Ascesa e caduta di un sistema

Il sistema economico internazionale stabilito dopo la seconda guerra mondiale è stato di recente prossimo al crollo. Ciò per due ragioni fondamentali. Primo, perché non si è mai impegnato nella direzione che doveva seguire, ed è sopravvissuto soltanto perché uno dei partecipanti, gli Stati Uniti, ha fatto in modo che ciò avvenisse. Oggi gli Stati Uniti non possono più adempiere a quella funzione. Secondo, il sistema è diventato vittima dei suoi stessi successi. Ha cioè contribuito a creare una economia mondiale che ha composto grandi parti del vecchio ordine non più adeguato.

Il Fmi e il Gatt, sorti dalle conferenze di Bretton Woods e dell'Avana, sono stati i due strumenti principali per la liberalizzazione dei pagamenti e del commercio mondiale. Il primo ha stabilito le condizioni che si ritenevano necessarie per assicurare, in campo monetario, la stabilità minima che permettesse una ordinata espansione del commercio. Il secondo ha stabilito i regolamenti, e solo recentemente il meccanismo, per incoraggiare lo smantellamento multilaterale delle tariffe e

delle restrizioni quantitative. Sia in campo monetario che in campo commerciale i fondatori della Comunità hanno cercato, con successo, di evitare i due flagelli degli anni Trenta: autarchia e bilateralismo. I regolamenti del Fmi hanno reso gravosi gli scambi paritari, per evitare la svalutazione concorrenziale che così tanto ha contribuito all'anarchia economica degli anni Trenta. Il Gatt ha stabilito che la riduzione delle tariffe, una volta avvenuta, debba essere irreversibile e, ancora più importante, che le concessioni fatte a un paese debbano essere estese agli altri: la clausola del paese più favorito è diventata la pietra angolare per l'« unico mondo » non discriminatorio e non frammentario.

Il sistema ci ha servito bene. Per molti anni il commercio mondiale è aumentato a un tasso annuale dell'8% riferito al 5% della produzione mondiale. Ciò significa che il rapporto commercio/Pnl delle grandi nazioni commerciali è in media raddoppiato dalla guerra — evidenza che la divisione del lavoro ha funzionato e che le barriere tra le nazioni sono cadute.

Noi siamo certamente più ricchi e viviamo in una più grande armonia con i nostri partners, di quello che sarebbe stato possibile senza il grande movimento di liberalizzazione che ha caratterizzato gli ultimi venticinque anni. Un segno dell'indebolimento di questo movimento è tuttavia dato dal fatto che, negli ultimi anni, l'incremento del commercio non supera l'incremento della produzione.

In effetti, sin dall'inizio il sistema ha sofferto di una profonda contraddizione interna che non si è manifestata finché il sistema non è stato correttamente applicato, e finché gli Stati uniti non hanno aggiunto un elemento — il management — che per loro stessa insistenza era stato lasciato fuori dall'equazione.

La rivoluzione postbellica della politica interna non si è estesa alla vita internazionale. Gli anni Trenta hanno mostrato la necessità e gli anni Quaranta la « facilità » di andare oltre una cieca sottomissione alle stranezze dell'economia interna, e di applicare con crescente successo quel tipo di management che associamo al nome di Keynes. Nelle questioni economiche internazionali, il sistema finalmente adottato era profondamente colorato di quel liberalismo che ha fatto dell'epoca antecedente la prima guerra mondiale l'epoca d'oro dello scambio internazionale. Si dava per scontato che se si fossero create le condizioni per agire in maniera adeguata sul mercato, l'economia internazionale sarebbe stata guidata, in massima parte, dalla stessa invisibile mano che era stata screditata in politica interna. Tuttavia, dal momento che le nazioni rifiutarono che considerazioni esterne prevalessero sulla loro politica interna, come erano state costrette a fare, durante la ferrea disciplina dello standard dell'oro, qualcosa doveva cambiare. A lunga scadenza era impossibile che la politica interna intervenzionistica e la politica

estera del laissez-faire, non venissero in conflitto.

Il sistema era in effetti fortemente gestito dagli Stati uniti. Il principale strumento della politica commerciale gestita dagli Stati uniti, consisteva in una applicazione estremamente selettiva e graduale dei precetti liberali già accettati. In campo monetario, la valuta estera necessaria per l'espansione del commercio era ottenuta attraverso trasferimenti diretti e prestiti, che al tempo stesso permettevano controlli discriminatori sulla valuta estera. In altre parole il sistema funzionava in virtù delle sue eccezioni.

Inoltre il liberalismo era applicato soltanto fra eguali — gli europei — ma non tra Europa e America, eccetto in una direzione: l'abolizione delle tariffe negoziata nei primi « rounds » dopo la guerra portava beneficio soltanto all'Europa fin tanto che i suoi stati applicavano le quote e il controllo del cambio nei confronti di paesi terzi. I paesi europei furono però incoraggiati a liberalizzare tra loro sia le quote che i pagamenti. Finalmente si fece quel passo logico che doveva stabilire l'uguaglianza: la creazione di una Comunità economica europea. Soltanto allora il liberalismo fu completamente applicato al resto del mondo.

Dire che il sistema ha funzionato in virtù delle sue eccezioni, traslascia metà della storia. Infatti la logica del sistema non era tanto messa in dubbio quanto sospesa: la direzione in cui si doveva progredire, cioè una maggiore liberalizzazione, non era mai persa di vista. In effetti, con un ritardo maggiore di quello previsto dai fondatori della Comunità, noi adesso viviamo e abbiamo vissuto per dieci anni, nel sistema di libero scambio che essi avevano sperato di creare.

Ma la stessa invisibile mano che aveva dato al sistema la flessibilità di cui esso aveva bisogno, alla lunga si rivelò inadeguata. Una delle ragioni fu senz'altro il rilassarsi dei rapporti fra le grandi potenze a cui si accennava all'inizio. Non sembrava più così urgente assicurare la stabilità e la prosperità dell'Europa e del Giappone quali vicini dell'Unione sovietica e della Cina. Contemporaneamente negli Stati uniti, le richieste interne a lungo trascurate avevano ridotto considerevolmente, in politica economica, quel margine di discrezione che era condizione preliminare per il tipo di leadership che aveva caratterizzato il passato. In effetti in passato « contraddizione » non implicava che gli interessi economici degli Stati uniti fossero trascurati, ma che una considerazione a lungo termine di questi interessi prevaleva su una considerazione a breve termine, e su pressioni politiche a breve termine.

Ciò rivelò il grave pericolo di confidare sulla leadership di una sola potenza. Non appena l'« ordine contraddittorio » fu sospeso e gli Stati uniti cominciarono a comportarsi come gli altri membri, utilizzando il sistema, sono apparsi chiari gli svantaggi di questa ineguaglianza

di base. Sebbene incapaci di evitare maggiori frustrazioni, gli Stati uniti hanno avuto la grande capacità di imporre il proprio punto di vista, adesso sempre piú determinato da considerazioni a breve scadenza. L'interpretazione dei regolamenti da parte di una sola potenza — una volta condizione preliminare per la flessibilità e per la conduzione del sistema — non poteva piú essere accettata. Fino ad oggi la reazione non è stata quella logica di creare una responsabilità comune da parte delle maggiori potenze economiche, ma quella di un « liberitutti » dove i regolamenti sono accettati selettivamente e interpretati secondo la convenienza di interessi particolari.

Se anche questo dissolversi della leadership fosse l'unico cambiamento nel sistema economico internazionale, esso dovrebbe di per sé fare riflettere la Comunità dei Nove sulle implicazioni di quella responsabilità comune (con il Giappone e con la partecipazione dei paesi meno sviluppati) che deve ora sostituire la molto piú semplice responsabilità singola esercitata dagli Stati uniti. Condividere questa responsabilità deve implicare, tanto per la Comunità che per gli altri partecipanti, disciplina e moderazione. E soprattutto deve implicare, che per ogni singola azione politica, la Comunità deve chiedersi come essa possa adattarsi alla concezione globale di ordine economico e principalmente politico fra gli stati. La Comunità, come prova della sua maturità, dovrebbe considerare seriamente il principio del « fai come vuoi sia fatto dagli altri » in tutte le questioni di politica economica. Ma la condizione necessaria per questo tipo di comportamento, il concetto di un ordine economico mondiale, è ben lungi dall'essere soddisfatta. Tutti i partecipanti allo scambio economico internazionale sono come sciacalli nel loro atteggiamento verso il vecchio sistema: prelevare tutto ciò che conviene loro (libero ingresso per i miei beni ma non per i tuoi) ma non piú accettare l'insieme.

Nuovo fenomeno: produzione internazionale

La ragione di questa perdita di fede nel vecchio sistema non è dovuta soltanto all'emergere di un mondo policentrico e quindi piú complesso. È dovuta anche al cambiamento della natura dell'economia internazionale che ha reso sempre piú vecchio il meccanismo regolatore delle relazioni economiche fra gli stati, e questo ha a sua volta ancora piú indebolito la loro capacità di perseguire obiettivi interni economici e sociali.

Sia la politica interna che quella estera riposano sul mito che le economie nazionali sono largamente indipendenti l'una dall'altra. Si pensa che gli scambi siano fondamentalmente di un unico tipo: movi-

mento di merci che non possono essere controllate da tariffe, e controlli quantitativi né da un appropriato tasso di cambio. Di fatto il solo volume delle transazioni reso possibile dalla liberalizzazione del commercio e dal movimento di capitali, e l'inclusione di tutti i fattori della produzione negli scambi che adesso hanno luogo, hanno lasciato tutte le economie nazionali esposte alle influenze esterne.

Sintomo e causa efficiente di questo progresso è la compagnia multinazionale, la sua conseguenza è la produzione internazionale. La importanza di questo fenomeno va oltre l'evidente concentrazione del potere economico nelle mani di poche gigantesche compagnie, sebbene anche ciò abbia contribuito a indebolire i mezzi tradizionali di regolazione economica. La conseguenza fondamentale è molto più nascosta ed è stata conseguita dalle migliaia di compagnie di media grandezza che adesso operano internazionalmente. Due caratteristiche di queste compagnie sono qui soprattutto rilevanti.

La prima è ciò che possiamo chiamare la loro capacità globale di analisi, l'abilità a identificare molto più rapidamente delle compagnie nazionali le variazioni nei prezzi di mercato, la contingenza economica e i costi compresi: manodopera, capitale, tasse, trasporti ecc. La seconda è la loro egualmente grande abilità di agire, a scala mondiale, sulla base delle conoscenze acquisite, spostamento della produzione, dei mercati di esportazione, dei fornitori e in genere delle risorse dovunque il mercato internazionale suggerisca. Esagerando lievemente si può dire che le compagnie multinazionali sono sulla via di realizzare ciò che una volta era soltanto una possibilità teorica: un mercato internazionale; e dal momento che questo è un mercato per tutti i fattori della produzione, una economia internazionale.

Il nostro atteggiamento verso il libero gioco delle forze di mercato è stato a lungo ambivalente. Da una parte apprezziamo l'efficienza conseguita con la migliore distribuzione delle risorse, dall'altra le forze di mercato presentano alcuni svantaggi: favoriscono i forti, impongono spesso dure condizioni ai deboli e possono portare a fluttuazioni inaccettabili nella vita economica. Finché l'ambiente economico esterno ha trasmesso i suoi impulsi indirettamente, attraverso il movimento di merci (e questi movimenti erano solo imperfettamente liberalizzati) sia il tempo necessario per l'aggiustamento sia gli strumenti ad esso necessari, sono stati sufficienti. Fino a poco tempo fa in effetti una benefica inerzia ci ha protetto da tutto ciò che comporta il vivere in un mercato internazionale.

In questo nuovo mondo, caratterizzato da una produzione internazionale in continuo aumento, i governi si sono fatti sorprendere da grandi responsabilità politiche per assicurare il benessere economico dei loro cittadini, e l'inadeguatezza degli strumenti (e conoscenze) necessa-

rie per fare fronte alle interferenze esterne. Iniziarono pertanto a operare negli affari internazionali con crescente malumore. Il protezionismo e « l'aggressività monetaria » sono i sintomi di questa frustrazione.

La nuova mobilità di due fattori della produzione, conoscenza e moneta, — uno di questi appena riconosciuto come tale dalla teoria classica — ha particolarmente contribuito a rendere l'economia internazionale piú instabile. Per molti studiosi la compagnia multinazionale è essenzialmente uno strumento per vendere il know how tecnologico e manageriale. La compagnia multinazionale produce all'estero con l'obiettivo di trarre il massimo beneficio da una tecnologia che essa ha sviluppato sia che questa costituisca un metodo di produzione, sia un nuovo prodotto. L'investimento all'estero, per questo tipo di società, soddisfa una differente (o addizionale) funzione rispetto a quella classica di guadagnare un interesse sul capitale. Serve essenzialmente ad accampare un titolo legale sul frutto di quell'altro investimento che è il know how. L'investimento estero diretto costituisce così un modo di vendere un servizio (conoscenza), o un modo di trarre il massimo rendimento economico dal possesso della conoscenza (ivi compreso il know how organizzativo). Ciò significa per inciso che una politica restrittiva sui movimenti di capitale non arresterebbe l'espansione delle compagnie multinazionali: esse reperirebbero localmente tutto il danaro invece dei tre quarti, come avviene adesso. Ciò significa anche che dobbiamo guardare alla bilancia dei pagamenti con occhi differenti. Attraverso le entrate derivanti dal « servizio » che l'investimento diretto produce, si conteggia sulle spese correnti lo stesso investimento diretto come parte del capitale. Quindi nel giudicare se gli scambi di un paese sono bilanciati, bisogna guardare al bilancio di base.

La tecnologia non significa soltanto una maggiore efficienza e quindi un considerevole guadagno di benessere. Significa anche che certi modi di produzione e certi prodotti sono sostituiti da nuovi, il che pone un problema di aggiustamento. Le risorse produttive devono essere ridistribuite, processo questo particolarmente doloroso per gli impiegati. È questo tipo di aggiustamento che gli stati moderni cercano sempre piú di evitare o di rallentare (attraverso l'introduzione di quote e restrizioni volontarie, altre barriere non tariffarie e piú raramente tariffe), quando la importazione delle merci lo propone loro. Questi tentativi di isolare l'economia dagli impulsi provenienti dall'esterno stanno perdendo di efficacia, poiché tali impulsi sono oggi trasmessi in modo invisibile e molto piú rapidamente attraverso i canali conoscitivi delle compagnie multinazionali.

Le compagnie multinazionali hanno avuto sul commercio un impatto specifico che ha contribuito all'attuale irrequietezza tra i paesi sviluppati e agli impulsi protezionistici, specialmente in America. La

produzione estera, per esempio la creazione di strutture di produzione in paesi a basso salario, è un aspetto tipico e sempre più diffuso delle operazioni delle compagnie multinazionali. Trasferendo parte di questa classe manageriale estremamente mobile, legata a una informazione globale e a una rete di centri decisionali, una compagnia può superare gli ostacoli che, spesso in paesi meno sviluppati, arrestano una produzione industriale basata sulla tecnologia. Per i paesi industrializzati, e l'Europa comincia soltanto adesso a sperimentare questo fenomeno, questa capacità ha condotto a cambiamenti drammatici nel tipo di produzione industriale nel quale essi pensavano di avere un permanente vantaggio competitivo. Pochi impianti televisivi si fanno adesso in America e la produzione di macchine fotografiche tedesche ha luogo in Asia. Il Giappone segue la stessa direzione.

Se, in questo esempio, le compagnie multinazionali creano nuovi modelli di vantaggi comparati, su scala globale qualche volta ignorano i vecchi modelli. In misura crescente il commercio internazionale è in realtà commercio tra filiali della stessa compagnia. La compagnia multinazionale pianifica continuamente la produzione dell'intera gamma dei suoi prodotti in tutto il mondo. Le parti di un singolo prodotto possono essere fatte in cinque paesi e montate in un sesto. I prodotti finiti sono importati da varie parti del mondo, in modo che la compagnia possa presentarne una intera « linea » in ogni mercato esistente ecc. Mentre questo mercato, che è destinato ad essere un mero sottoprodotto della produzione internazionale, non si allontanerà troppo dalla logica di un vantaggio comparato, esso è allo stesso tempo soggetto a una logica differente da quella di un commercio tradizionale. Gli obiettivi interni di una compagnia, quali l'ammortamento di un impianto già esistente, la sicurezza dei rifornimenti e dei mercati, possono essere prioritari rispetto a pure considerazioni di costo. Mentre la ricerca di stabilità potrebbe risolvere problemi di aggiustamento interno, le misure prese dalle autorità pubbliche per influenzare il commercio (svalutazione e credito alle esportazioni) che sono previsti per un mondo di un certo tipo, possono non produrre gli stessi risultati in un mondo diverso.

In condizioni differenti, le compagnie multinazionali, diversamente dalle compagnie nazionali, non costituiscono più l'oggetto di una politica economica. Esse perseguono da sole una politica economica internazionale, per esempio delle strategie a lungo termine che coinvolgono parti rilevanti della attività economica. La produzione internazionale, per esempio la produzione degli Stati Uniti e delle affiliate estere europea e giapponese, può ammontare a 540 bilioni di dollari. Se a questo aggiungiamo il valore della produzione nazionale delle stesse ditte e presumiamo che una metà circa di questo ammontare rappresenta il valore aggiunto, ci accordiamo a un ordine di grandezza che si pone

in qualche modo tra il Pnl della Comunità e il Pnl del Giappone. Se una così grossa parte della Comunità economica non segue più le regole familiari del gioco, sarebbe forse ora di trovarne di nuove.

La flessibilità globale non soltanto permette alle compagnie multinazionali di ignorare le misure economiche internazionali imposte dalle autorità pubbliche, ma frustra anche gli obiettivi di una politica interna. Un ben noto esempio di questo genere è l'evasione dalle tasse. Con un certo numero di trucchi una compagnia può concentrare i suoi profitti in un paese dove è meno pesantemente tassata. Uno di questi trucchi consiste nel « trasferimento della determinazione del prezzo » nelle transazioni tra filiali. La filiale in un paese dove vige una alta tassazione, può essere gestita in perdita mediante il superpagamento delle merci, delle licenze e dei prestiti ricevuti dalle consorelle della stessa compagnia; viceversa può rilasciare merci e servizi a prezzi tenuti artificialmente bassi. Non è necessario dire che ciò può avere delle importanti conseguenze per la politica finanziaria e sociale di un paese non appena l'onere fiscale passa dalla compagnia al singolo, e allo stesso tempo si perdono i redditi. In modo più nascosto ma forse più importante, i paesi sono scoraggiati dall'imporre una « giusta » tassazione nel settore delle grandi ditte in modo da evitare l'evasione fiscale — o data la grande mobilità delle compagnie multinazionali — da non perdere completamente anche l'industria. Gli Stati uniti, e con più successo la Germania, hanno recentemente tentato di rimediare almeno a uno di questi mali con un accordo bilaterale di doppia tassazione con la Svizzera. A lunga scadenza una soluzione adeguata può essere trovata soltanto a livello globale, come per esempio la proposta di Raymond Vernon di tassare tutti i profitti totali di una compagnia distribuiti, secondo un sistema chiave, in tutti i paesi che ospitano la compagnia operante. Pressioni per soluzioni di questo genere possono provenire dalle stesse compagnie alle prese con le domande contraddittorie delle autorità nazionali concorrenti.

Una sfida più essenziale alla politica interna, è il « cash-management ». Anche qui la flessibilità globale delle compagnie multinazionali o delle ditte nazionali che godono di servizi bancari internazionali, introduce un nuovo elemento nelle relazioni economiche internazionali. Attraverso la capacità di fare affidamento su una rete di unità di produzione in paesi diversi, attraverso la cooperazione reciproca e con compagnie specializzate nell'amministrazione di brevetti, know how e transazioni finanziarie, tali ditte hanno ottenuto una straordinaria libertà di collocare il loro capitale liquido in paesi di loro scelta. Si possono richiedere prestiti alle succursali per ritardare o anticipare i pagamenti per le merci e i servizi ricevuti, in modo da concentrare il danaro liquido in un certo paese; una compagnia può chiedere alle

sue consociate di sistemare i suoi conti con una succursale finanziaria appositamente creata.

Questa formidabile « massa di manovra » è in costante ricerca del tasso di interesse piú alto o della convertibilità, con la prospettiva di una favorevole parità di cambio. In entrambi i casi i risultati possono essere negativi per il paese in questione. Alti tassi di interesse implicano una riduzione e non un aumento del rifornimento totale di danaro, mentre un flusso massiccio di valuta estera, che anticipa una rivalutazione, può accelerarla, o costringere alla svalutazione il paese che è la fonte della liquidità trasferita. Mentre questa attività, come il mercato dell'Eurodollaro dove hanno luogo operazioni analoghe, fornisce anche i vantaggi di un efficiente mercato internazionale del capitale, gli aspetti negativi supereranno i positivi, a meno che i primi non siano posti sotto controllo (cfr. anche il capitolo III). Le banche centrali dei paesi industrializzati hanno esercitato un controllo congiunto ben lontano da una comune responsabilità nei confronti del sistema. Le compagnie multinazionali, sebbene rappresentino una forza equivalente a quella delle nazioni, non rientrano nei loro accordi, scritti o orali. Come conseguenza dell'enorme flusso internazionale di capitale privato, questi accordi sono sempre piú difficili da mantenere e da porre in opera, poiché i governi, nella incapacità di perseguire gli obiettivi della politica interna, adottano un atteggiamento di « si salvi chi può ».

A questa lista possono essere aggiunti altri esempi che mostrano l'abilità delle compagnie multinazionali a frustrare la politica governativa: fissare prezzi globali e dividere il mercato tra oligopoli — le piú importanti compagnie di petrolio e i cartelli chimici dell'anteguerra sono gli esempi piú ovvi; la capacità di contrattare per speciali condizioni (incentivi fiscali, standards ridotti per l'inquinamento) con governi ansiosi di attrarre l'industria in certe zone. Ma questi esempi « microeconomici » di perdita di controllo da parte delle autorità pubbliche sono meno irritanti solo se paragonati alla pressione esercitata sull'azione politica da una piú generale apertura dei governi verso gli avvenimenti economici esteri, dei quali le compagnie multinazionali costituiscono soltanto uno degli aspetti. È in questione la nostra capacità di godere i frutti di una interdipendenza economica internazionale, riguadagnando il controllo sul nostro destino economico. Ma come la precedente analisi ha dimostrato, ciò non può piú essere fatto singolarmente da ogni paese. Questo controllo è divenuto negli ultimi dieci anni molto piú prezioso ed essenziale ai governi di quanto non sia mai stato prima.

Priorità della politica sociale

Il consenso che ha reso possibile all'America di indirizzarsi verso il liberalismo è dipeso in buona parte da una comune concezione del benessere tra i paesi sviluppati, o almeno dalla sua condizione necessaria: lo sviluppo economico. Questo a sua volta presupponeva di massimizzare il rendimento totale della produzione per la quale requisito fondamentale era la divisione internazionale del lavoro. Il che sarebbe stato vantaggioso soltanto in condizioni di piena occupazione e se avesse avuto luogo in un adeguato meccanismo di aggiustamento monetario. Il secondo punto è stato conseguito con il sistema di Bretton Woods, lasciando ai nostri giorni il problema di chi dovesse decidere l'ammontare della liquidità totale nel sistema internazionale, e quindi il grado di espansione dell'economia internazionale. Per quanto riguarda l'occupazione Keynes cercò di rafforzare l'opinione della legittimità dell'imposizione di quote per proteggere l'occupazione, passo descritto a quel tempo da un purista americano come una « Monaco economica ».

Il problema di un aggiustamento interno ha assunto crescente importanza con l'accelerarsi del problema tecnologico. Avendo forse la forza lavorativa più mobile del mondo, gli Stati Uniti hanno potuto a lungo permettersi di ignorare le difficoltà che deve affrontare il lavoratore costretto a cambiare lavoro parecchie volte durante la sua vita. La disoccupazione totale negli Stati Uniti è cominciata a sparire nel 1961. Ma la crescente disoccupazione, iniziata nel 1969, in coincidenza con il rapido incremento delle importazioni dal Giappone, della produzione d'oltremare, e in misura minore dall'Europa, ha fatto scattare una risposta protezionistica i cui effetti internazionali si sono drammaticamente sentiti il 15 agosto 1971.

Sebbene le misure annunciate quel giorno da Nixon cercassero di far fronte ai problemi più generali che devastavano l'economia americana — sopervalutazione del dollaro e inflazione stagnante — questi problemi hanno avuto un peso particolare sul declino dei settori industriali. Lo spettacolare incremento delle importazioni in questo settore, sebbene fosse soltanto la punta visibile dell'iceberg del cambiamento tecnologico, condusse i sindacati a cambiare il proprio punto di vista sul libero scambio. Con la convinzione che il loro lavoro e il loro salario fossero in pericolo, perché la tecnologia che li aveva resi possibili stava per essere esportata, anche essi divennero restrizionisti relativamente agli investimenti diretti americani. Questo nuovo e più complesso protezionismo era politicamente più difficile, e quindi più serio, dei precedenti tentativi degli industriali di riservare per loro stessi mercati sicuri e alti profitti.

Ma come abbiamo detto prima, la disoccupazione negli Stati Uniti non è stata dovuta soltanto alle difficoltà di certe industrie. L'intera economia lavorava al di sotto delle proprie capacità. In tale situazione la dirigenza politica ha a sua disposizione parecchi strumenti. Alcuni di questi pongono un onere sugli altri paesi. Il presidente, in quello che può diventare un pericoloso precedente, ne scelse alcuni che ferirono profondamente i partners degli Stati Uniti (che si erano a lungo esercitati nelle stesse pratiche). Gli Stati Uniti abbassarono i tassi di interesse in un momento in cui l'Europa soffocava sotto i dollari non richiesti, complicando così ulteriormente il compito di portare l'inflazione sotto controllo. Imposero una sovratassa sulle importazioni e sovvenzioni alle esportazioni nel disperato tentativo di esportare la propria disoccupazione agli altri paesi. Presto tuttavia, ritornando alla logica del sistema precedente, scambiarono alcune di queste misure per un aggiustamento monetario, contro il parere di parecchi dei loro partners che volevano incoraggiare le loro esportazioni tramite un tasso di cambio svalutato. La lezione del 15 agosto tuttavia rimane valida. In un mondo in cui la piena occupazione diventa una esigenza sempre più assoluta — e questo si applica oggi al Giappone — un nuovo genere di mercantilismo, l'esportazione dei problemi economici, può diventare una regola.

Implicito nel nuovo protezionismo è anche un abbassarsi del grado di efficienza, relativa ad altri problemi. Esso va oltre la salvaguardia dell'occupazione (ancora l'istanza più importante) e si estende verso il mantenimento di obiettivi più vasti: la qualità della vita. Sintomatica di questo andamento e delle sue possibili implicazioni per il sistema economico internazionale, è stata la recente proposta di un membro progressista della Comunità, il quale richiedeva una tariffa del 100% sui prodotti che inquinano o sprecano le risorse. Più immediatamente rilevante — adesso soprattutto in Europa e in futuro egualmente negli Stati Uniti — è la preoccupazione per una bilancia regionale, il che implica anche un rendimento precedente, almeno a breve scadenza. Inoltre, parte dell'onere degli interventi statali a questo scopo, può essere sostenuto dagli stranieri, sia nel caso che la politica regionale sia fatta attraverso la protezione di certi settori dell'industria, sia attraverso una produzione sovvenzionata. Il più vecchio e il più importante esempio di tali linee di condotta, è naturalmente la politica agricola dei paesi sviluppati, discussa nel capitolo IV.

Un grande numero di nuovi e non così nuovi problemi sociali trova la propria espressione nelle barriere non tariffarie (Ntb), o piuttosto negli standards di prodotti e di produzioni che finiscono con il bloccare il commercio fra gli stati; lo standard della sicurezza e del benessere, il controllo del grado di nocività e di inquinamento. Le Ntb

sono diventate piú evidenti in conseguenza della drastica abolizione delle tariffe negli anni Sessanta. La loro eliminazione progressiva è una delle prime cose che si propongono di risolvere le trattative per il commercio che dovrebbero iniziare nel 1973. In nessun altro campo sarà piú grave la confusione tra obiettivi sociali legittimamente divergenti (a te piacciono le macchine grandi e sicure, a me le piccole che consumano meno benzina), l'ostinazione burocratica e il vecchio protezionismo.

Se è corretta la nostra analisi di un interesse crescente dei governi per il miglioramento della qualità della vita, possiamo aspettarci piú interventi, piú standards e quindi, purché ce se ne occupi, la creazione di un maggior numero di queste Ntb tecniche. Sarà grande la tentazione di usarle per fini protezionistici diretti, a meno che non si trovino delle vie, per discutere in un contesto internazionale quelle misure « puramente interne » prima che esse diventino la legge del paese. Così la eliminazione delle Ntb in vigore, deve andare di pari passo con il controllo delle nuove. Quest'ultimo processo può anche aiutare a spostare il precedente dal piano di una pura contrattazione a un approccio piú costruttivo di soluzione dei problemi.

La necessità di superare i regolamenti del sistema liberistico e di proteggere certi settori dell'industria, ha trovato la sua maggiore espressione nella rapida diffusione, sin dal Kennedy round, della quota come la Ntb, chiamata « restrizione volontaria », in campi quale l'acciaio e i tessuti. Diversamente da metodi egualmente incerti e diffusi, quali l'esportazione dei crediti e le tasse di confine, le restrizioni volontarie reintroducono nel sistema un elemento di bilateralismo che è in duro contrasto con i principi del Mfn. Inoltre, dal momento che si tratta di accordi puramente amministrativi, e peggio, di soluzioni interindustriali con benedizioni ufficiali, la politica commerciale è sottratta al controllo dei processi democratici.

Il problema dell'interdipendenza

Siamo condannati a vivere in un mondo di interdipendenza economica. Troppo del benessere dell'Europa dipende da essa perché ogni altra alternativa per un mondo di aperti scambi economici possa essere seriamente considerata. Ma, come abbiamo visto, l'abbassamento delle barriere economiche ha sempre di piú esposto l'economia interna agli eventi economici e alle linee politiche estere. La decisione di inflazionare o deflazionare un'area economica ha immediate ripercussioni altrove. Peggio, nel sistema monetario in vigore, alcuni importanti elementi di economia politica, come l'offerta di danaro, sfuggono sempre

piú al controllo delle autorità nazionali. In questa situazione di impotenza o di politiche nazionali in conflitto, il pericolo di fare affidamento sul puro potere di contrattazione, o peggio l'anarchia di un mero unilateralismo, è considerevole. Questa tendenza è chiaramente evidente.

Il fine americano di un ordine politico globale è sempre piú segnato dalla concezione classica di un equilibrio delle potenze, come si vede nel suo stile di contrattazione economica. Il Giappone, la cui attiva partecipazione è necessaria in un ordine economico mondiale, ha assestato il suo tasso di cambio sottovalutato, non per un impegno ai regolamenti del gioco, ma come risultato di una massiccia pressione politica. L'esercizio di tali pressioni è in tal modo rivendicato quale normale strumento di relazioni economiche. Nella Comunità, l'euforia dell'allargamento, assieme al triste stato delle relazioni economiche internazionali, ha condotto ad atteggiamenti che ricordano il nazionalismo economico di un'epoca precedente. Sembra che il vecchio continente non voglia abbassarsi a mostrare l'im maturità di una controazione coloniale.

Per stabilire in prospettiva le implicazioni del sorgere di un mercato mondiale, può essere utile richiamarsi ad alcuni argomenti che hanno modellato la creazione della Comunità europea alla fine degli anni Cinquanta. A quel tempo si disse che la creazione di un mercato libero da restrizioni nel movimento delle merci, del capitale e del lavoro, richiedeva importanti misure collaterali per evitare distorsioni e problemi di adattamento. Si pensava che un mercato assolutamente aperto, come quello proposto dall'Inghilterra, non fosse né possibile né desiderabile.

Nonostante il livello delle tariffe nel resto del mondo — il 9% in media per i paesi industriali, ma con l'accordo di principio di ridurre ulteriormente — e a dispetto della relativa mancanza di mobilità della manodopera (sebbene come abbiamo visto la mobilità manageriale può sostituire la mobilità della manodopera), possiamo dire che, per quanto riguarda la libertà dello scambio economico, l'economia mondiale comincia ad accostarsi alle condizioni che sono state realizzate nella Comunità europea.

Sebbene l'insieme del commercio tra i piú importanti paesi industriali sia inferiore a quello che lega i paesi della Comunità, l'interdipendenza è una funzione della instabilità tra economie differenti. Come ha rilevato Richard Cooper il restringersi dei costi differenziali per merci e capitali, combinato con la crescente mobilità, ha portato il mercato internazionale a rispondere a variazioni anche minime di prezzo, tassi di interesse, produzione e domanda. Tra l'Europa e l'America, dove i cicli del commercio sono generalmente sfasati, questa pron-

tezza della risposta ha avuto l'effetto di disturbare non soltanto le economie implicate, ma anche la capacità degli uomini politici di trattare con esse.

Nel periodo in cui si organizzava la Comunità europea, si pensava che i problemi dell'interdipendenza dovessero essere di natura piuttosto commerciale che finanziaria. Anche così, si riconosceva che l'unione dei destini economici che comportava una maggiore esposizione reciproca, significava l'abbandono in certi campi dell'autonomia nazionale. In alcune aree ciò significava armonizzazione, per esempio nella regolazione dell'attività commerciale. In altre aree si pensava che fosse necessaria una responsabilità comune, compresa la solidarietà finanziaria, per le vittime del mercato più esteso. Non appena divennero evidenti l'importanza cruciale dell'influenza monetaria e i dannosi risultati e la futilità dei negoziati, la Comunità cominciò a prendere in esame il progetto molto più ambizioso di una unione economica e monetaria.

Può sembrare utopistico suggerire, in un momento in cui all'interno della Comunità il progresso è lento e difficile, che si può cominciare ad esaminare seriamente le nostre teorie per applicarle alla nuova realtà, ed esaminare in quali campi armonizzazione, solidarietà finanziaria e gestione comune sono facibili e necessari su scala globale. Ma ci sono anche poche speranze che il mondo si mantenga stabile fino a che la Comunità non avrà completato il suo lento progresso verso una completa unione economica.

Gestione economica comune

Già mentre si attuava il sistema comunitario oggi vigente, si vide che l'idea di abbassare le barriere economiche fra gli stati non sarebbe servita a nulla senza un minimo di gestione comune e di responsabilità sociale comune. La Carta dell'Avana, uno dei cui capitoli è alla base dell'attuale Gatt, cercò di stabilire la molto più ambiziosa Organizzazione internazionale per il commercio (Oic). Questo organismo doveva trattare le conseguenze sul commercio, sulla piena occupazione, sullo sviluppo economico e sulle pratiche commerciali. Si riconobbe che la piena occupazione era un problema di interesse comune e furono studiati, e ci si salvò, le possibili conseguenze di una politica economica interna, come la deflazione, sul commercio e quindi sulle economie degli altri paesi. Le decisioni dovevano essere prese attraverso il voto della maggioranza, e tra le decisioni quella di esimere temporaneamente un membro dagli obblighi che imponeva il trattato. È anche interessante il fatto che, in vista della nostra difficoltà a integrare le economie

socialiste e i paesi meno sviluppati in un sistema economico globale, la Commissione esecutiva volesse includere, oltre i rappresentanti dei piú importanti paesi commercianti, i rappresentanti di « diversi tipi di economia o di livelli di sviluppo economico ».

L'Oic non fu mai reso effettivo, perché gli Stati uniti e fino a un certo punto la Gran Bretagna, non intendevano essere privati della loro sovranità. Soltanto dieci anni prima era stato saldamente sostenuto il concetto che l'istituire delle tariffe era un problema soltanto interno. E c'è un lungo passo per arrivare da questo al concetto di una responsabilità comune per il benessere generale. Questo passo fu tuttavia fatto in seguito, e con una ampiezza che sorpassava di molto i relativamente innocui provvedimenti dell'Oic: con il piano Marshall e la liberalizzazione a senso unico descritta sopra. Ma queste sono state mosse unilaterali e non il risultato di obblighi imposti dal trattato, quindi potevano essere abbandonate ogni momento.

Dal tempo della Carta dell'Avana, è aumentata la nostra capacità di comprendere le implicazioni dell'integrazione economica, non ultimo come risultato dello stesso esperimento comunitario. Cominciamo a capire che l'essere insieme non significa armonia ma conflitto, e che dobbiamo accettare questo conflitto non come segno di debolezza, ma come evidenza del fatto che appena si confondono i confini tra politica internazionale e politica interna, la diplomazia economica internazionale assume i caratteri della politica interna. Ma come la lotta che caratterizza la politica interna nelle società pluralistiche è possibile fin tanto che un contratto sociale impone i suoi limiti, così la nascente comunità economica internazionale e pluralista richiede un minimo accordo sulle regole del gioco. Conseguirlo sarà un compito delicato e difficile. Prima di esaminare alcuni esempi concreti della politica comunitaria, può essere utile una riesposizione di quella che riteniamo sia la situazione di base del sistema economico internazionale, e di definire piú chiaramente il ruolo che in esso svolge la Comunità.

Abbiamo detto che un ulteriore progresso verso una maggiore libertà nello scambio internazionale aumenterebbe il rendimento e la produttività dei paesi industrializzati, esso è quindi la necessaria premessa di ogni politica volta al benessere, che voglia non solo distribuire piú egualmente la ricchezza ma anche accrescerla. Il rendimento non è dunque un fine in sé, ma un mezzo per servire gli obiettivi sociali della società. All'interno dei paesi, le sue implicazioni e quindi il libero gioco di mercato, sono così sempre piú moderati da politiche sociali interne. Questa discrezione interna contrasta nettamente con la mancanza di discrezione dell'economia internazionale. C'è dunque un potenziale conflitto tra il benessere generale ottenuto attraverso lo scambio internazionale e i particolari e spesso divergenti obiettivi perse-

guiti dalle classi dirigenti nazionali.

In altri termini questo conflitto rappresenta, per il sistema economico internazionale, un « carico » che non deve superare la « capacità » del sistema di sopportarlo. L'inquieto stato delle attuali relazioni economiche internazionali prova che il « carico » cresce piú rapidamente della « capacità » del nostro sistema.

Ci sono due modi di affrontare questo problema: il primo è quello di ridurre il « carico », ritirarsi dalla interdipendenza, isolarsi dalla economia internazionale. In certa misura questo ritirarsi può essere necessario, per esempio nel campo finanziario dove, come si vedrà nel prossimo capitolo; la dipendenza rappresenta meglio dell'interdipendenza lo stato attuale dei problemi. Ma abbiamo notato i segni di un ritirarsi piú generale dall'interdipendenza: l'aumentare di tendenze protezionistiche e di atteggiamenti che trovano la loro espressione nelle « restrizioni volontarie », richieste per l'imposizione di un controllo sul capitale e linee politiche unilaterali, sociali ed economiche, i cui costi sono parzialmente sopportati dagli altri. Un ritirarsi disordinato dall'interdipendenza potrebbe avere soltanto delle conseguenze politiche ed economiche distruttive. Come è stato rilevato sopra, la Comunità ha importanti ragioni politiche ed economiche per evitare un risultato di questo genere.

A questo punto diventa importante il secondo modo di ristabilire l'equilibrio tra carico e capacità: aumentare cioè la capacità del sistema di affrontare le tensioni e i conflitti dell'interdipendenza. Ciò vuol dire acquistare, a livello piú alto di quello nazionale o comunitario la capacità di armonizzare e di coordinare la politica, e, cosa ancora piú difficile, di intraprendere un'azione comune.

Un tale passo avanti sarà possibile solo se c'è una Comunità capace di negoziare con l'intera serie dei problemi posti dal complesso mondo dell'interdipendenza. Perché ciò è così essenziale?

Primo perché potere e responsabilità devono essere piú equamente distribuiti. Da qualunque prospettiva storica lo si esamini, ciò che stupisce del periodo postbellico, è il controllo con cui gli Stati uniti hanno usato la loro forza economica travolgente, e non il fatto che essi tendano oggi a usarla senza controllo.

È improbabile oggi che gli Stati uniti e il Giappone vadano molto oltre nella richiesta della armonizzazione, del coordinamento e della azione comune, a meno che non si trovino di fronte a una potenza economica equivalente.

La necessità di un « contropeso » tuttavia, deve essere intesa in termini piú ampi di quelli dell'equilibrio delle potenze. L'autocontrollo è difficile se non è reciproco. Soltanto una grande unità come la Comunità può, compartecipandone, rendere valido questo controllo.

Inoltre, una Comunità unita nel perseguimento di una politica economica estera diventa condizione necessaria se i suoi stati membri vogliono riguadagnare quel minimo di autonomia interna indispensabile per conseguire i loro obiettivi sociali. I tentativi isolati degli stati membri per difendersi da impulsi esterni attraverso il controllo del capitale, o una politica di cambi ecc., sono destinati a fallire se non altro per ragioni tecniche (per esempio la quantità delle riserve relativa a un flusso di danaro speculativo). Il tentativo porterebbe una tensione intollerabile ai lavori interni della stessa Comunità. Gli stati membri, per ragioni sia politiche sia economiche, non sono soggetti nello stesso modo al « carico » di una interdipendenza globale, né sono egualmente interessati a tradurla in realtà. Cercare di tenere testa all'interdipendenza senza alcun principio di ordine, può avere un solo risultato: la preponderanza degli obiettivi sociali ed economici dello stato più forte del sistema, cioè gli Stati Uniti.

Il conseguimento di un ordine economico mondiale richiede la partecipazione di una Comunità forte, e richiede soprattutto una partecipazione costruttiva. Ciò significa che la Comunità deve imparare ad esaminare anche le decisioni di importanza apparentemente minore nel contesto di un ordine economico mondiale del quale deve diventare una co-garante.

C'è a questo punto, ma solo superficialmente, un apparente paradosso: gli stati membri cedono parte della sovranità alla Comunità europea che a sua volta, e contemporaneamente, deve porre questa sovranità collettiva sotto la disciplina di una più ampia azione e responsabilità collettiva.

È in questo contesto che esamineremo brevemente le maggiori aree della politica economica estera della Comunità, alcune delle quali saranno analizzate più dettagliatamente nei capitoli seguenti.

Gli aspetti monetari

Indispensabile per il mantenimento e l'approfondimento dell'interdipendenza economica internazionale è un sistema monetario adeguatamente funzionante. Senza tassi di cambio realistici diventa dubbio il processo economico di una divisione internazionale del lavoro, e diventa incerto il benessere che dovrebbe derivare dal commercio. Inoltre l'esportazione a un tasso di cambio sottovalutato è una forma di dumping. Le « vittime » trovano giusto difendersi con mezzi che indeboliscono il sistema commerciale stesso. Sebbene i commercianti siano in grado di resistere a un tasso di cambio flessibile, che introduce un elemento di incertezza nelle loro transazioni, un più alto grado di

flessibilità controllato a livello internazionale, e tale da prevenire maggiori distorsioni, aiuterebbe a evitare un male maggiore, il protezionismo.

Il passaggio ai diritti speciali di prelievo quale principale risorsa della riserva, è fondamentale non soltanto per conseguire la flessibilità della circolazione monetaria, compreso il dollaro, e la cauta e sicura offerta di liquidità, ma anche perché apre la possibilità di trasferire le risorse ai paesi meno sviluppati. Per gli stati membri della Comunità europea, con il loro comune veto sulla creazione dei Dsp, ciò rappresenta un controllo molto maggiore sulla totale liquidità mondiale piuttosto che la elaborazione di una loro risorsa competitiva di riserva. Mentre ciò potrà dare a qualcuno una certa soddisfazione psicologica, lascerà noi nel peggiore dei mondi possibile. L'Europa non potrebbe più controllare la riserva disponibile rimanente, il dollaro; e la possibilità di cambiare tra varie risorse (l'oro, il dollaro e altre monete europee come adesso), ci lascerebbe in un sistema monetario assolutamente instabile. Una soluzione comune a livello globale, darebbe all'Europa un controllo molto più reale che una politica del lasciar fare.

L'evidenza della interrelazione tra commercio e questioni monetarie ha portato a qualche confusione, che include il progetto di una più stretta collaborazione tra il Gatt e il Fmi. Le trattative commerciali sono basate fundamentalmente su una stretta reciprocità e interessano il livello degli interscambi. Le trattative monetarie sono in relazione all'equilibrio e all'aggiustamento delle economie. La confusione è stata aumentata dal recente tentativo degli americani di intervenire sulla loro bilancia dei pagamenti con specifiche concessioni commerciali: lo impegno di acquisti estorto ai Giapponesi come alternativa alla rivalutazione dello yen è un caso lampante. Questo gingillarsi bilaterale con la bilancia dei pagamenti attraverso il commercio è un nonsenso economico ed è politicamente indesiderabile. Esso dipende da una particolare configurazione del potere in un dato momento. Poiché bisogna abbassare la temperatura delle relazioni economiche internazionali attraverso un ritorno ai regolamenti e una riduzione del ruolo della politica, la Comunità europea ha tutto l'interesse ad insistere per un efficiente processo di aggiustamento monetario, sulla base del quale essa può perseguire il proprio interesse di un commercio aperto. Nell'esempio giapponese la rivalutazione dello yen avrebbe ridotto le pressioni non soltanto sugli Stati uniti ma anche sull'Europa, rendendo così meno necessari gli accordi nascenti sulle volontarie restrizioni delle esportazioni tra Europa e Giappone.

In teoria è quindi molto sana l'odierna riluttanza della Comunità a intraprendere delle trattative su problemi monetari e commerciali. Più particolarmente la Comunità può volere evitare di fare concessioni

in campo agricolo in cambio di una soluzione che possa rispondere ad alcune delle sue richieste monetarie. Se vogliamo costruire un solido sistema per il futuro, ogni problema deve essere valutato nei suoi pro e nei suoi contro.

C'è tuttavia un'area in cui le decisioni politiche in campo finanziario interessano direttamente i problemi monetari. La imposizione di una soprattassa di esportazione o di importazione può sostituire la svalutazione o la rivalutazione. La discussione di queste misure deve avere luogo al Fmi (specialmente se esso diventa una istituzione del tipo delle banche centrali, come è implicito nel passaggio ai Sdr), o nel Working party 3 dell'Oecd se questo diventa un foro più importante per discutere le strategie alternative di aggiustamento.

Il commercio

Per quanto concerne le più importanti trattative internazionali, la successione logica sarebbe quella di avere una riforma monetaria prima di altre iniziative sulla liberalizzazione del commercio. Ciò non vuol dire che i problemi commerciali saranno guardati per qualche anno con benevola negligenza, ma al contrario che bisogna iniziare senza ritardo un round più importante. Nella attuale configurazione politica esso però non potrà portare ad alcun sostanziale progresso verso una abolizione delle tariffe tra i paesi industrializzati. L'immediato compito politico è di reggere la diga con un dito contro la crescente marea del protezionismo. Mentre ha luogo una trattativa commerciale i leaders politici possono più facilmente resistere a particolaristiche invocazioni di protezione. Un lungo negoziato sulle barriere non tariffarie, e la preparazione tecnica per i negoziati agricoli, possono soddisfare queste richieste a breve scadenza. Noi pensiamo che un miglior sistema di aggiustamento monetario, un migliore meccanismo interno di aggiustamento dei costi lavoro, il graduale riconoscimento da parte dei sindacati che lo stesso cambiamento tecnologico, più di quello commerciale, è responsabile di molte delle loro difficoltà, possano creare le condizioni politiche per un significativo avanzamento verso una ulteriore liberalizzazione del commercio. Ne consegue che tutte queste riforme interne ed esterne debbono essere iniziate con la massima prontezza.

Dobbiamo però riconoscere che il processo puramente economico per un commercio aperto diventa sempre più debole. Il trasferimento di conoscenze che sostituisce sempre più il trasferimento delle merci, ha ristretto i vantaggi comparati. I costi di aggiustamento per la riassegnazione dei fattori di produzione, di manodopera e di capitale non sono costi soltanto sociali ma anche economici. Un capitale investito

in una fabbrica che prevede la produzione di macchine fotografiche per quindici anni, è perduto se la produzione interna diventa improvvisamente non competitiva. La disoccupazione misura sempre di più non il rapporto tra posti lavoro/lavoratore, ma il tempo necessario per trovare nuovi lavori (il che a sua volta dipende dalla capacità differenziale tra vecchie e nuove occupazioni), ma per un sempre maggior numero di gente che si trova in tale situazione.

Il vero progresso verso un impegno al libero commercio (e al più libero possibile movimento di capitale) è sia politico che economico. La alternativa sarebbe probabilmente quella di una sortita collettiva dall'interdipendenza economica che si arresterebbe solo dopo avere gravemente danneggiato la prosperità. E questo punto non può che coincidere con l'egualmente basso livello di coesione politica tra i paesi commercialmente industrializzati. Il resto del mondo inoltre sarebbe colpito dalla generale tendenza di questi paesi all'anarchia. Il benessere dei paesi meno sviluppati dipende dall'accesso ai mercati sviluppati, accesso impossibile se i mercati sviluppati non restano « aperti » e non tengono fede ai loro impegni. In una più lunga prospettiva tuttavia avrà luogo la lenta integrazione dell'economia dell'Europa orientale nel sistema economico mondiale in condizioni molto differenti se questo mondo sarà autarchico o semiautarchico. Invece di avere luogo in un mondo di relazioni economiche basato sui regolamenti, essi aggiungeranno semplicemente un elemento in più a un mondo di contrattazioni politiche basate sul potere.

Come può un impegno al libero scambio conciliarsi con la preoccupazione per i suoi costi sociali ed economici? Soltanto facendo delle eccezioni, come in passato. Il punto è come sono fatte queste eccezioni: unilateralmente e/o bilateralmente sulla base del potere politico, o per consenso unanime, permanentemente o temporaneamente. In questo ultimo caso qualunque sortita dal commercio aperto dovrebbe essere giustificata in termini economici e sociali, dando ai partners interessati la possibilità di suggerire delle strategie alternative che conducano agli stessi risultati. Dovrebbe esserci così una trasparenza molto maggiore — che incidentalmente sarebbe vantaggiosa per un razionale discorso sulla politica socioeconomica interna. Dovrebbe esserci anche un maggiore *droit de regard* sui problemi interni dei paesi. Questo *droit de regard* dovrebbe estendersi anche alla supervisione delle eccezioni temporanee fatte. Se le quote tessili sono permesse in modo che l'industria abbia il tempo per assestarsi, come viene utilizzato questo tempo? Può essere mantenuta la tabella di marcia per l'abolizione delle quote? E gli aiuti a una industria pericolante servono a renderla competitiva? Se no, perché gli altri dovrebbero permettere che questa produzione sovvenzionata distrugga i loro mercati? Questa piccola serie di interro-

gativi mostra la portata del salto richiesto, nella immaginazione politica, per tenere testa a questo nuovo mondo, di sempre maggiore interpenetrazione della politica interna. Il problema della Comunità è quello di dover tenere testa anche internamente a problemi analoghi. Dal momento che le istituzioni della Comunità riescono difficilmente a ottenere che temi quali politica regionale, mercato della manodopera ecc., vengano discussi a un livello più alto di quello nazionale, queste istituzioni possono cercare di aderire alla sovranità nelle aree che riescono ad acquisire: nel passato per esempio ogni interrogativo esterno ai problemi di politica agricola, era interpretato come una interferenza non autorizzata dalle molte parti interessate fuori della Comunità.

Un approccio più costruttivo per le istituzioni della Comunità sarebbe quello di mirare a un più vasto campo di azione per la politica economica estera, per suggerire che una interpretazione letterale dell'articolo 113 del Trattato di Roma (essenzialmente politica tariffaria) è da allora tecnicamente invecchiata, e che al contrario tutte le linee politiche di aggiustamento economico, sociale e industriale, che devono accompagnare una politica economica estera moderna, devono rientrare in questo impegno. Dalla fase di meccanici esecutori delle soluzioni economiche interne nel mondo esterno, le istituzioni della Comunità devono essere in grado, come ogni governo responsabile, di arbitrare e di armonizzare le esigenze della politica interna ed estera.

I paesi meno sviluppati

La capacità di un arbitrato interno ed estero sarà sottoposta a una difficile prova appena la Comunità svilupperà una politica di vasta portata nei confronti dei paesi meno sviluppati. Non solamente i settori tradizionali, commercio e aiuto, devono coordinarsi più strettamente, e la politica monetaria aggiungersi agli altri strumenti di politica estera, ma tutta la gamma delle politiche interne, cominciando dalla politica agricola, industriale e del mercato di manodopera, deve fare parte di una integrata politica di sviluppo.

In campo commerciale, lo scopo deve essere di aprire al massimo i nostri confini ai prodotti del terzo mondo. Come è stato rilevato sopra, c'è però un limite reale alla velocità di aggiustamento che può essere imposto alle filiali interessate dell'industria. Da ciò seguono tre conclusioni:

Primo, i limiti dell'aggiustamento possono essere estesi se la manodopera è sufficientemente flessibile. La politica della libera circolazione della manodopera (addestramento, transizione dei pagamenti,

ecc.) è così un elemento della politica di sviluppo come è un elemento della politica commerciale in genere.

Secondo, la Comunità non può, in buona coscienza, affidarsi a una politica di importazioni, che toccherebbe in modo differente certi stati membri e certe regioni, senza alcuna solidarietà finanziaria nel fare fronte ai costi dell'aggiustamento. Molto maggiori risorse sono necessarie al Fondo sociale europeo se vogliamo rendere economicamente e politicamente realizzabile il nostro impegno verso i paesi meno sviluppati.

Terzo, dato il fatto che l'importazione di prodotti industriali si pone in termini competitivi con le nostre industrie ad alta occupazione, dove l'aggiustamento è lento, e che in certi settori queste importazioni possono aumentare molto più velocemente di quanto accade normalmente nel commercio tra paesi industrializzati, l'approccio liberistico di base deve essere temperato anche da una gestione esterna. L'attuale sistema di preferenze generalizzate, con le sue quote incorporate, rappresenta uno sforzo in questa direzione. Ma sbaglia per eccessiva prudenza, è molto complicato e introduce un largo elemento non necessario di incertezza nei calcoli dei possibili esportatori.

Anche più importanti per le future relazioni della Comunità con una parte del mondo meno sviluppato, sono gli accordi preferenziali con la maggior parte degli stati mediterranei e africani. Diversamente dalle preferenze generalizzate queste sono preferenze inverse (due direzioni) che legano la Comunità con questi paesi in nascenti aree di libero scambio. Dove le preferenze generalizzate ammettono l'ineguaglianza, le preferenze inverse mantengono la finzione dell'eguaglianza. Dove le prime sono universali, le seconde creano speciali rapporti di dipendenza. Queste dipendenze sono aggravate, qualunque sia il vantaggio economico a breve scadenza, da speciali vincoli di assistenza e da accordi per l'importazione agricola.

La Comunità si trova di fronte ai suoi vicini meridionali in una posizione analoga a quella degli Stati Uniti di fronte all'Europa del primo dopoguerra. Come gli Stati Uniti, l'Europa deve mirare a creare dei partners autosufficienti piuttosto che dipendenti. Ciò significa consentire delle discriminazioni nei confronti del partner più forte, incoraggiando raggruppamenti regionali fra i paesi meno sviluppati, e trasferendo le risorse reali quali esige una funzione di sviluppo più che una forma di promozione delle esportazioni.

La Comunità deve allora riconoscere che l'aumentata interdipendenza economica, che è la meta della sua politica mediterranea e africana, richiede uno sforzo molto più serio dai paesi meno sviluppati che da noi. I trattati che ci legano con questi paesi introducono un elemento di rigidità, per non dire mancanza di libertà di azione, che è politi-

camente non desiderabile tra non eguali e che può essere economicamente dannoso. Questo punto sarà ulteriormente sviluppato nei capitoli nono e decimo sul Mediterraneo e sui paesi in via di sviluppo.

In alcuni casi, specialmente per una serie di merci delle quali costituisce il principale mercato, la Comunità può contribuire da sola allo sviluppo. In molte aree, in particolare nella politica di assistenza, soltanto un congiunto approccio da parte dei paesi ricchi, può intaccare il problema. L'unione degli aiuti, per esempio, può aumentare di un terzo il valore reale degli aiuti ricevuti dai paesi meno sviluppati. Come possono il Giappone e gli Stati Uniti accordarsi su tale politica se le loro possibilità di esportazione sono distorte dalle preferenze inverse garantite all'Europa?

Gli accordi preferenziali sono senz'altro un sintomo di quel fenomeno più generale, l'inosservanza allo spirito del Gatt, che si riscontra in tutte le parti contraenti. Se vogliamo che i nostri partners sviluppati si servano almeno di alcuni dei regolamenti che ci hanno così ben servito in passato (l'universalismo è uno di questi) dobbiamo essere preparati a riconsiderare le più evidenti trasgressioni commesse dalla Comunità in questo campo. Il fatto che questa sia una delle più importanti voci della posizione negoziale americana, non deve impedire agli europei responsabili di superare l'inerzia burocratica e di fare a pezzi una serie di accordi che non sono realmente in armonia con le prospettive economiche e politiche della Comunità dei Nove.

L'approccio multilaterale ai problemi dello sviluppo è alternativo all'approccio della sfera di influenza. L'assistenza multilaterale per esempio, attraverso la Banca mondiale, diminuisce i vincoli politici diretti tra paesi assistenti e paesi assistiti. Se questa assistenza è soggetta a condizioni, queste devono essere esplicite e formulate in considerazione degli obiettivi dello sviluppo. L'approccio multilaterale potrebbe anche persuadere i nostri partners ricchi a sottoscrivere un impegno contrattuale a lungo termine nei confronti del terzo mondo, per coordinare i nostri sforzi e fare partecipare il terzo mondo. È necessario che la Comunità sia rappresentata come una entità nelle strutture mondiali che trattano problemi economici. Le risorse organizzative intellettuali del Fondo europeo per lo sviluppo in questo modo possono essere parzialmente usate per formulare le posizioni politiche della Comunità nella Banca mondiale.

Le relazioni economiche est-ovest

Come nel caso dei paesi meno sviluppati, l'introduzione di economie centralmente pianificate nell'economia mondiale presenta pro-

blemi particolari. Qui il problema non è quello di cambiare o adattare un rapporto da lungo istituito, dalla dipendenza alle interdipendenza, ma di creare nuovi legami di interdipendenza. Mentre sono vaghe le difficoltà a trattare con i paesi meno sviluppati, sono evidenti quelle a trattare con i paesi socialisti: un sistema economico altamente elaborato che opera su principi molto differenti.

La conciliazione dei due sistemi presenta reali difficoltà tecniche e politiche. È interesse dell'Europa spoliticizzare il più possibile le relazioni economiche. Ciò implica l'elaborazione di contratti multilaterali (nel Gatt, Fmi, ecc.) piuttosto che una serie di contrattazioni politiche sottoposte alle stranezze delle relazioni politiche. Un certo numero di accordi individuali, diciamo tra l'Unione sovietica e tre delle potenze industriali più importanti, favorendo l'una o l'altra, alla fine le indebolirebbe tutte. Questo è vero naturalmente anche di problemi specifici quali il tasso di interesse sui prestiti a lunga scadenza, dove la concorrenza per le esportazioni può indurci a impegnarci in un involontario aiuto politico.

Da un certo punto di vista i paesi socialisti somigliano ai paesi meno sviluppati. Lo sviluppo di una industria competitiva su un piano di parità con le industrie dell'Occidente, è un compito a lunga scadenza che necessita almeno di alcune importazioni di beni di produzione dall'Occidente. La scarsità di valuta convertibile può costringere questi paesi a misure restrittive bilaterali per bilanciare i rendiconti commerciali. Per questa ragione l'Occidente dovrebbe fornire una sufficiente liquidità alle oscillazioni finanziarie della bilancia dei pagamenti, caricando così il meccanismo del commercio internazionale, e dovrebbe finanziare i deficit prolungati, per esempio attraverso un prestito comune a basso interesse, rendendo possibile un incremento della produttività nel futuro. A meno che nello sviluppo economico non si restringa la spaccatura tra Europa occidentale e Europa orientale, sarà piccola la speranza di uno sviluppo contemporaneo delle due parti del continente.

Conclusione

La gestione economica mondiale in futuro implicherà il controllo degli enormi problemi di politica industriale, regionale e congiunturale a scala mondiale.

Tutti i governi accettano adesso delle responsabilità anche maggiori per un benessere economico interno, ma l'economia internazionale, che contribuisce a questo benessere, limita sempre di più l'efficacia di un controllo nazionale. I regolamenti che regolano oggi lo scam-

bio economico internazionale, non possono da soli contenere le pressioni politiche. Inoltre questi regolamenti sono tecnicamente invecchiati. Il carattere dell'economia internazionale è cambiato attraverso la produzione internazionale e l'ingresso dei nuovi partecipanti: i paesi meno sviluppati e le economie centralmente pianificate.

L'aumento di tensione sul sistema economico del dopoguerra è coinciso con la perdita del tipo di gestione che si aveva in passato. Durante questo periodo di nascente anarchia, tutti i regolamenti, buoni e cattivi, sono stati spezzati. Ciò di cui si ha adesso bisogno è un nuovo impegno dei più importanti partecipanti a queste regole, procedure concordate per mitigare l'applicazione delle norme e nuove norme in campo monetario.

Per la Comunità questo compito è tanto difficile quanto vitale. Difficile perché gli stati membri trovano duro concordare sulle linee di fondo della politica economica, perché delicate contrattazioni interne possono entrare in gioco, e perché la partecipazione a una gestione economica mondiale esigerà una capacità molto maggiore, al centro, di armonizzare le esigenze interne ed estere. Vitale perché senza tale capacità gli stati membri romperanno i freni imposti da una Comunità inefficiente, e ognuno cercherà di affrontare da solo le nuove sfide economiche. Non soltanto essi fallirebbero, ma la mancanza di una Comunità costruttiva potrebbe avere profonde conseguenze sullo stesso ordine economico mondiale.

III. La partecipazione al sistema monetario internazionale

di Albert Kervyn

Nelle discussioni sul sistema monetario internazionale l'unanimità si ebbe solo a proposito della necessità di una riforma fondamentale. L'accordo raggiunto dall'Istituto smithsoniano di Washington ha risolto soltanto una parte del problema: non era infatti che una copertura temporanea delle sfaldature più evidenti, una soluzione ad interim che rimandava i negoziati per un nuovo accordo generale. Anche prima che iniziassero questi negoziati, l'accordo smithsoniano era già stato messo in forse. Sin dal giugno 1972 la sterlina aveva cominciato a « fluttuare » e solo dopo dure contrattazioni i ministri europei poterono annunciare la loro intenzione di conformarsi agli accordi di Washington.

Non si può tuttavia nascondere il fatto che l'attuale sistema sopravviverà solo fino alla prossima crisi o fino a che non sia stato sostituito da una nuova soluzione. Nelle pagine che seguono si cercherà di esaminare quali sono gli interessi europei nella necessaria riforma e che cosa possono fare realmente i paesi europei per prevenire un peggioramento della situazione internazionale dei pagamenti. Le scelte aperte all'Europa in questo campo saranno discusse in relazione ai passi compiuti verso l'unione economica e monetaria, dal momento che, sebbene i dettagli interni di una tale unione non interessino il presente capitolo, tuttavia è necessario analizzare le loro relazioni con tutti i sistemi internazionali. In campo internazionale il problema centrale oggi è quello del dollaro, tre sono i protagonisti principali: Stati Uniti, Europa e Giappone. Qui sarà esposto il punto di vista europeo; e senza trascurare il più ampio contesto internazionale di ogni negoziato, è da questa prospettiva che saranno considerati principalmente gli aspetti tecnici del problema.

Bretton Woods e dopo

Il contenuto degli accordi di Bretton Woods e la sua storia conseguente sono troppo ben noti per rendere necessario piú di un riassunto dei pochi punti salienti indispensabili per questa trattazione.

L'anno 1958, che ha visto l'inizio del Mercato comune, ha anche segnato il ritorno alla « normalità » in campo monetario, le valute piú importanti nel mondo divennero nuovamente convertibili e il movimento dei capitali fu parzialmente liberalizzato. Quando i mercati di cambio furono riaperti, il dollaro fu ufficialmente riconosciuto come unità di riserva internazionale accanto all'oro. Tutte le banche centrali furono d'accordo nel mantenere la parità col dollaro delle loro monete nazionali nei loro mercati nazionali, mentre il Federal Reserve Board convenne di acquistare o vendere oro a un prezzo fisso in dollari. Fu stabilito un valore ufficiale dell'oro, il Fondo monetario internazionale fu ridotto a un ruolo subordinato, l'Unione europea dei pagamenti fu abolita e la ricorrente debolezza della sterlina fu piú un elemento di disturbo che un serio pericolo. Il Federal Reserve, con la sua grande riserva d'oro, rappresentava l'ultima garanzia della liquidità mondiale.

Tutto ciò tuttavia era stato possibile soltanto a causa del deficit della bilancia dei pagamenti statunitense, che aveva permesso alle banche centrali europee di crearsi le proprie riserve d'oro a spese di Fort Knox, e di accumulare i dollari che erano necessari per i loro interventi quotidiani sul mercato. L'equilibrio così conseguito non doveva durare. Continuando il deficit americano, l'abbondanza di dollari fece seguito alla mancanza di dollari. Dal 1963 in poi, la continua diminuzione delle loro riserve d'oro, condusse gli americani a esercitare pressioni sulle banche centrali perché conservassero i loro dollari senza convertirli in oro. Nello stesso tempo gli Stati Uniti cercarono di limitare l'esportazione privata di capitali che nel deficit era diventata un elemento piú importante dei trasferimenti ufficiali. Così cominciò un quasi impercettibile spostamento da un sistema basato sull'oro a un sistema basato semplicemente sul dollaro.

Giunse quindi la crisi dell'oro. Dal 1966 in poi, l'acquisto privato di oro sul mercato di Londra cominciò a superare la produzione corrente (e le vendite russe). All'inizio del 1968 la speculazione sulla rivalutazione dell'oro si trasformò in un torrente e le banche centrali decisero di non piú mantenerne il prezzo a 35 dollari l'oncia. Da allora in poi non avrebbero piú né acquistato né venduto oro. La riserva esistente continuò a circolare tra loro in modo da colmare il deficit, ma senza riferimento al prezzo sul mercato libero.

Ciò minacciava chiaramente di condurre a una mancanza di liquidità nel sistema internazionale dei pagamenti. Il mercato mondiale

si espandeva a una andatura senza precedenti e i movimenti di capitale aumentavano sempre di piú. Un aumento parallelo si riscontrò nella necessità, per le riserve internazionali, di coprire temporaneamente gli squilibri dei pagamenti. Ma poiché c'era soltanto una riserva fissa di oro, molte banche centrali non erano piú disposte ad accumulare piú dollari. Dei due pilastri che dovevano sostenere lo sviluppo del sistema, uno non era piú disponibile, l'altro impopolare.

Alcuni economisti, soprattutto Robert Triffin, per lungo tempo avevano rilevato questo pericolo e proposto l'istituzione di riserve internazionali con meccanismi che assicurassero il loro sviluppo controllato. Questa volta, dopo anni di discussioni, i governi furono obbligati ad agire e nel 1969 decisero di creare lo Special Drawing Rights (Sdr) nel Fondo monetario internazionale. Questo accordo, sebbene i suoi effetti immediati fossero limitati, fu salutato come l'inizio di una nuova era nella cooperazione monetaria.

Allo stesso tempo l'espansione del mercato privato internazionale del dollaro creava nuovi problemi. Dai modesti inizi, l'eurodollaro dimostrò presto di essere un mezzo flessibile ed efficace per finanziare le transazioni internazionali. Il 1968 e il 1969 furono gli anni del suo maggiore sviluppo. Alla fine del 1969, come conseguenza della restrittiva politica monetaria attuata dal Federal Reserve, le banche americane avevano preso in prestito piú di 15 miliardi di dollari sul mercato per soddisfare le esigenze di credito dei loro clienti, usando come succursali le loro succursali di oltremare. La conseguenza fu un eccezionale aumento del tasso di interesse che attirò sul dollaro tutta la liquidità disponibile. Il riflusso che seguì il rallentamento dell'espansione negli Stati Uniti e il cambiamento nella politica del Federal Reserve, mentre condusse direttamente alla crisi monetaria del 1971, ostacolò ma non arrestò l'espansione del mercato dell'eurodollaro. Prima le compagnie multinazionali, poi le altre imprese con eccesso di liquidità, videro il vantaggio di piazzare i loro fondi dove avrebbero guadagnato il piú alto tasso di interesse, quindi cominciarono a trasferirli in modo da evitare perdite o da trarre profitti ovunque sembrasse probabile un mutamento delle parità.

Nel 1971, la crisi cominciata con il riflusso di almeno 10 miliardi di eurodollari peggiorò a causa di trasferimenti di capitali a breve termine fuori dagli Stati Uniti. Durante i primi tre quarti del 1971 infatti quasi 12 miliardi di dollari furono esportati, dei quali almeno 10 miliardi apparvero nelle statistiche della bilancia dei pagamenti sotto la voce « Errori e omissioni », probabilmente il piú grande errore della storia monetaria.

Le banche centrali di quei paesi le cui valute erano considerate forti dagli speculatori (nel senso definito sopra: compagnie operanti

in diversi paesi e capaci di trasferire fondi rapidamente) furono costrette l'una dopo l'altra a lasciare che le loro parità fluttuassero dal momento in cui non furono più disposte ad acquistare tutti i dollari che apparivano sul loro mercato. Questo periodo di parità fluttuanti finì con gli accordi di Washington del dicembre 1971, che stabilirono una serie di parità fisse, sebbene entro più larghe fasce di oscillazione. Il dollaro, che quando si trattava di grandi somme era stato virtualmente inconvertibile, e che era diventato ufficialmente inconvertibile nell'agosto del 1971, rimase così come era.

Questo breve riassunto delle difficoltà sperimentate negli ultimi anni, ci può insegnare parecchie cose se noi cerchiamo di conseguire una riforma efficace. Per citare un passo celebre: « Gli ignoranti della storia si condannano a ripeterla ».

Primo, un sistema ufficiale dei cambi basato su più di uno strumento di riserva non può durare nel lungo termine: una delle riserve tende a divenire troppo scarsa; e l'altra tende a divenire eccedente. Questa è stata la sorte del bimetallismo nel diciannovesimo secolo. E lo stesso è stato vero del gold exchange standard nel periodo fra le guerre, quando la sterlina era la valuta di riserva, e negli anni Sessanta quando fu sostituita dal dollaro.

Alcuni economisti americani deplorano l'irrazionale preferenza delle banche centrali per l'oro. In un certo senso hanno ragione, dal momento che l'oro è virtualmente inutile se non è convertito in dollari, i quali soltanto hanno potere di acquisto in tutto il mondo, mentre non è necessario convertire i dollari in oro per utilizzarli o per ricavarne degli interessi. Questo vantaggio pratico tuttavia è più che controbilanciato dalla debolezza del dollaro come riserva. Una unità di valuta sovrabbondante correrà sempre il rischio di essere svalutata nei confronti dell'unità di valuta più scarsa e da qui diventerà una riserva meno desiderabile.

Questo è il problema fondamentale di ogni valuta di riserva. Come si rese conto negli anni Venti la Società delle nazioni, l'oro è poco e non può essere usato per finanziare un crescente volume di commercio: da qui la necessità di una valuta come unità di riserva. Ma questa valuta non può sostenere il suo ruolo di riserva se il paese che la emette non vuole o non è in grado di fornirne quantità crescenti al resto del mondo; in altre parole a meno che questo paese non abbia un deficit quasi permanente nella sua bilancia dei pagamenti. E l'esistenza di questo deficit, per quanto necessario possa essere, finisce con il distruggere la fiducia nella stessa valuta di riserva. Parlare oggi della bancarotta del dollaro e immaginare la sostituzione con una moneta di riserva europea, è come entrare nella stessa impasse.

Secondo, un paese con una valuta di riserva affronta più impor-

tanti problemi di aggiustamento, quando deve raddrizzare un deficit persistente. Il Regno unito ha pagato un caro prezzo per imparare questa lezione, in termini di occupazione e di sviluppo. Eccetto in una crisi come quella del 1971, la moneta di riserva non può essere svalutata senza trascinare con sé la maggior parte delle altre; non può imporre un cambiamento delle parità relative che per la bilancia dei pagamenti con l'estero è il solo che conti.

È necessario anche tenere a mente che l'asimmetria è l'aspetto caratteristico dei problemi di aggiustamento. I paesi in deficit cioè, di tanto in tanto sono costretti a svalutare la loro moneta nei confronti della parità ufficiale, mentre non esiste una paragonabile pressione sui paesi che hanno una eccedenza nella loro bilancia dei pagamenti, così la rivalutazione rimane sempre un'eccezione. Il risultato è allora che la moneta di riserva tende a essere sopravvalutata, e questa « rivalutazione nascosta » è accettabile soltanto se il paese in questione è meno soggetto alla inflazione dei suoi partners. Altrimenti deve sacrificare sia i suoi impegni internazionali sia i suoi livelli di occupazione e il suo tasso di sviluppo. Questo dilemma è stato alla base di tutti i dibattiti monetari tra America e Europa negli ultimi dieci anni.

Terzo, il periodo delle parità fluttuanti, sebbene breve, è stato lungo abbastanza per frantumare le speranze di un influente gruppo di economisti che avevano sostenuto questa soluzione credendo che la parità debba essere determinata dal gioco della domanda e dell'offerta. Si pensava che questo avrebbe automaticamente rafforzato l'equilibrio della bilancia dei pagamenti ed eliminato il problema della moneta di riserva.

Tuttavia l'industria e il commercio si aspettavano dai governi, più di ogni altra cosa, una diminuzione delle numerose incertezze connesse con l'attività e con le loro decisioni. Una pressione dal mondo degli affari è sempre nella direzione delle parità fisse, con i più stretti margini di oscillazione possibili. Senza dubbio, gli esperti delle più grandi compagnie potrebbero adeguarsi alle parità fluttuanti e persino trarne dei profitti. Ma per la massa degli esportatori medi queste costituiscono soltanto un impaccio al commercio. Queste imprese spingeranno sempre per la loro abolizione.

Quarto, le moderne economie operano tutte con una eccedenza di liquidità: ciò costituisce la base del mercato dell'eurodollaro. L'offerta di eurodollari proviene sia dagli europei che hanno fondi non immediatamente utilizzabili nella loro valuta nazionale, sia dagli americani che lasciano oltremare la loro eccedenza di dollari. Non appena sorgono quegli organismi di mercato che rendono possibile di mettere insieme questi fondi e di distribuirli secondo la domanda, i vantaggi diventano ovvi. La dimensione del mercato stesso assicura che esso è completa-

mente competitivo, e diversamente dai mercati nazionali che sono spesso piccoli, ha liquidità sufficiente per fare prestiti per somme praticamente illimitate. Le più importanti imprese mondiali e alcuni governi possono utilizzarli come fonti di finanziamento, e le banche centrali possono usarli per fini sia monetari sia diversi, senza pericolo di grosse difficoltà.

Si deve così ammettere che un mercato internazionale capace di riunire e di distribuire considerevoli somme sarà una caratteristica permanente della scena monetaria. È difficile seguire i ragionamenti di quegli economisti francesi che lo considerano un fenomeno temporaneo o periferico, un puro sottoprodotto del « Regulation Q » degli Stati Uniti. È infatti degno di nota il fatto che le operazioni sul mercato dell'eurodollaro sono state difficilmente controllate sia dalla abolizione del « Regulation Q » sia dalla crisi di fiducia nel dollaro. Nel 1971 accadde che la sua espansione fosse meno rapida che quella delle transazioni nelle altre monete europee. Durante i due anni in cui i prestiti alle banche americane da parte delle loro succursali estere diminuirono di 10 miliardi di dollari, i debiti contratti dagli stranieri aumentarono di 20 miliardi e i loro depositi di 10 miliardi di dollari.

Alla fine del 1971 la base monetaria del mercato dell'eurodollaro consisteva di debiti per 15 miliardi di dollari, dovuti dalle banche americane a imprese estere (non considerando le istituzioni ufficiali); per valutare il volume delle transazioni queste cifre devono essere moltiplicate di tre o quattro volte. Per fare un confronto si può aggiungere che le riserve totali di valuta dei sei paesi del Mercato comune ammontavano, alla fine del 1969, a meno di 21 miliardi di dollari.

Accanto ai suoi innegabili vantaggi, da un punto di vista europeo, il mercato dell'eurodollaro presenta alcuni seri inconvenienti. Prima di tutto esso è ancora dominato dal mercato monetario americano e in particolare dalla politica del Federal Reserve. Questo è un semplice problema di dimensioni. 10 o 15 miliardi di dollari non sono molti comparati al volume di credito delle banche americane, ma il loro peso sul mercato europeo è gigantesco. Il risultato è che le banche centrali europee hanno perduto largamente la loro autonomia nella politica monetaria; i loro tassi di sconto sono obbligati a seguire l'evoluzione del mercato dell'eurodollaro, che è esso stesso determinato dalle restrizioni della politica perseguita dal Federal Reserve. La restrizione del credito in Europa è sia inefficiente sia altamente discriminatoria se le imprese più importanti possono evaderne dirigendosi al mercato dell'eurodollaro.

Inoltre il movimento di fondi verso tale mercato è una costante minaccia al sistema delle parità fisse. L'esperienza mostra che le banche centrali trovano difficile resistere a movimenti di capitale effettuati

nella previsione della svalutazione e della rivalutazione di una certa valuta. Quando le autorità non possono o non vogliono piú difendere la loro parità, gli speculatori danno inizio al cambiamento che stavano aspettando e cosí il loro giudizio diventa una profezia che si attua da sola. Ciò è accaduto nel 1967 con la svalutazione della sterlina e nel 1969 con la rivalutazione del marco tedesco, nel 1971 una valuta dopo l'altra ha dovuto rompere con il dollaro. Nel 1972 un attacco speculativo alla sterlina è stato una volta ancora giustificato retrospettivamente con la sua fluttuazione verso il basso. Ma non c'è da sorprendersi se, in queste circostanze, la credibilità delle parità fisse si sia erosa gradualmente, e questa perdita di fiducia è riflessa anche nell'aumentare del prezzo dell'oro nel mercato libero.

Un clima psicologico in cui ogni squilibrio nella bilancia dei pagamenti, sebbene temporaneo, è probabile che sia interpretato come annuncio a un cambiamento di parità, rende chiara l'esigenza di un robusto sistema in cui le autorità monetarie si trovino nella posizione di poter difendersi da brusche variazioni di liquidità.

Alla fine un ovvio dilemma. Un paese può cercare di isolare la propria economia dal mercato dell'eurodollaro, o può cercare delle soluzioni per convivervi. La prima soluzione non è mai interamente praticabile dato che i movimenti di capitale possono troppo facilmente essere dissimulati quali conseguenze di transazioni commerciali.

Con la prospettiva dell'unione monetaria non c'è sicuramente altra alternativa che una azione comunitaria. Qualunque soluzione, che non sia la piú restrittiva, deve tenere conto del fatto che le entità monetarie nazionali a cui siamo abituati, sono adesso troppo piccole per essere efficaci. L'idea di un'area ottimale della valuta, proposta da Robert A. Mundell, non è mai stata in pratica quantificata. In teoria si dovrebbe trattare di una area economica abbastanza vasta per una indipendente politica monetaria e di cambiamento delle parità capace di assicurare uno sviluppo economico; ma l'interpenetrazione economica, la risposta dei salari al costo crescente della vita, e adesso lo sviluppo di un mercato privato di capitali, alterano i termini propri di tale definizione. Ogni area troppo piccola ha perso ogni possibilità di perseguire una politica indipendente. Adesso che le economie di scala sono divenute un fattore importante nel campo finanziario, un piccolo paese che sogna la propria autonomia potrebbe presto vedere il dollaro diventare la sua seconda moneta nazionale, o addirittura la prima per tutte le importanti transazioni finanziarie.

L'Europa e la situazione del 1972

L'Europa come il Giappone è molto più dipendente da ciò di quanto non siano gli Stati Uniti e l'Urss. L'esperienza prebellica ci ha mostrato che il commercio mondiale non può espandersi senza un sistema di pagamenti che funzioni. L'Europa non può permettersi di ignorare questo fatto.

Ma l'Europa ha bisogno anche di un certo grado di indipendenza. Gli obiettivi politici e tutti gli altri discussi in questo libro conducono alla necessità di una unità europea. Ma dal particolare punto di vista di questo capitolo, l'unione monetaria costituisce per l'Europa l'unica speranza di costituire un'area monetaria sufficientemente ampia per cessare di essere una involontaria appendice della zona del dollaro, come è adesso.

I dettagli e gli svantaggi di questa situazione saranno esaminati in seguito. A questo punto bisogna però rilevare che nessuno dei due imperativi menzionati sopra ha una qualche opportunità di essere considerato se in Europa non esiste un consenso di opinioni, adeguato sia ai negoziati internazionali, per esempio un congiunto approccio verso gli Stati Uniti, sia ad ogni fase del processo verso una unione monetaria. Non si possono qui discutere i dettagli interni di tale unione e il grado di coordinamento delle politiche nazionali o la delega di sovranità alle istituzioni della Comunità che tutto ciò presuppone. Deve però essere chiaro che un cambiamento dell'atteggiamento politico al più alto livello è necessario, se un punto di vista comunitario deve sostituire la molteplicità dei punti di vista nazionali quali esistono oggi. L'infelice esperienza del 1971 non deve ripetersi. Allora, la decisione del Consiglio dei ministri su una consultazione reciproca e sull'impegno ad una cooperazione finanziaria, fu dimenticata non appena cominciarono a sorgere le prime difficoltà. L'accordo per iniziare il processo verso l'unione economica fu seguito, pochi mesi dopo, dalla più deplorabile incapacità di mettersi d'accordo sull'atteggiamento da assumere di fronte alla crisi del dollaro. Dal maggio al dicembre del 1971, nessuna delle raccomandazioni della Comunità ebbe qualche risultato, e tutte le riunioni del Consiglio dei ministri furono dei fallimenti.

Bisogna sperare che l'amara esperienza del 1971 sia stata utile e che possa condurre a una rinnovata volontà politica di concludere una effettiva cooperazione. Le decisioni prese nella primavera del 1972 sono state il primo passo in questa direzione, in quanto sono state il primo tentativo di dare una certa realtà all'unione monetaria in Europa. La crisi della sterlina, avvenuta in seguito nello stesso anno, ha dato un nuovo senso di urgenza alla necessità di operare insieme. I francesi hanno accettato il potenziale sacrificio di una certa

quantità d'oro per convincere gli italiani ad accettare la loro politica, e i tedeschi li hanno seguiti andando così lontano da sacrificare persino uno dei loro ministri chiave, più nello spirito della solidarietà europea che nella convinzione di avere fatto un passo politicamente giusto.

Questi sono indizi che fanno sperare bene, ma c'è ancora una lunga strada da fare. I paragrafi che seguono suggeriscono che una riforma reale, che voglia salvaguardare gli interessi a lungo termine dell'Europa, richiederà decisioni fondamentali in urto con certi pregiudizi di sovranità nazionale. La responsabilità per queste decisioni sarà presa soltanto al più alto livello politico; nessun negoziato tra esperti potrà conseguire i necessari cambiamenti senza precise istruzioni politiche sui principi da adottare.

Prima di esaminare le alternative aperte all'Europa, può essere utile tracciare più accuratamente il quadro dell'accordo di Washington del 1971.

Questo accordo ha ristabilito un sistema di parità fisse. L'allargamento delle fasce di oscillazione di tali parità può limitare gli interventi a breve scadenza delle banche centrali sul mercato dei cambi, dal momento che i compratori privati e i venditori, per le loro operazioni, sceglieranno il momento in dipendenza dalle fluttuazioni del mercato. Se la valuta di cui hanno bisogno è temporaneamente più costosa, potrebbero assumersi il rischio di averla in prestito per alcuni giorni o settimane nella speranza di ottenerla in seguito a un tasso migliore. Con tale flessibilità, la speculazione può avere un effetto stabilizzatore almeno fino a che gli operatori crederanno che il tasso centrale sarà mantenuto. La flessibilità aumenta anche il rischio di perdite in un movimento speculativo di capitali, e può scoraggiarlo se non c'è una grande prospettiva di cambiamento delle parità.

Questi tuttavia sono effetti a solo breve scadenza. Oltre un lungo periodo l'offerta e la domanda di ogni moneta sono determinate soprattutto dalle operazioni economiche che danno origine alle transazioni sul mercato dei cambi — comprare, vendere, investire, ecc. Ed è molto improbabile che queste siano intaccate dall'ampliarsi delle fasce di oscillazione. L'elemento in più di incertezza che ciò introduce può rendere alcune transazioni un po' più difficili o costose, ma anche i più entusiastici assertori di un allargamento delle fasce di oscillazione non hanno mai affermato che ciò possa di per sé assicurare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

Come in passato tuttavia, le parità fisse impongono alle banche centrali un obbligo illimitato di comprare o di vendere dollari, a contropartita della loro valuta nazionale. Ciò però non è più applicato alle transazioni interne alla Comunità europea ma rimane vero per gli accordi della Comunità con il resto del mondo.

In un sistema di parità fisse rimane centrale il problema delle riserve. Qui la situazione è piena di paradossi. Le riserve internazionali non sono mai aumentate tanto quanto negli ultimi anni, e hanno adesso raggiunto un livello in cui sembra esserci una abbondanza invece di una mancanza di moneta, come è avvenuto per lungo tempo in passato. Tra il 1964 e il 1969 le riserve internazionali sono aumentate del 13%, cioè del 2,5% annuo. Nel 1970 e nel 1971 sono aumentate al tasso del 30% annuale.

E tuttavia c'è una minore liquidità reale adesso di quanta ce ne sia stata per lungo tempo. Il dollaro, indebolitasi la sua credibilità, è diventato una riserva meno importante, e ogni banca centrale che sia in credito vuole essere pagata in oro o in Sdr, oppure cerca di forzare i suoi debitori a pagare in monete nazionali acquistate dal Fmi. Lo stesso Fmi rifiuta di acquistare dollari o di essere pagato in dollari. Tutti gli accordi internazionali devono essere adesso negoziati, e da questo punto di vista il mondo è ritornato ai peggiori giorni dell'inconvertibilità, quando ognuno cercava di accumulare crediti in moneta forte e di sbarazzarsi della moneta debole. Questa è la conseguenza sia dell'inconvertibilità del dollaro sia dei dubbi sulla possibilità di mantenere a lungo la sua attuale parità, sia dell'aumento del prezzo dell'oro nel mercato di Londra. Anche se le banche centrali continuano a valutare le loro riserve a 38 dollari l'oncia, possono difficilmente evitare di pensare ai profitti che avrebbero fatto vendendolo a 60. La penuria di liquidità reale e la pletora di riserve, che costituiscono il problema fondamentale nelle discussioni tra le banche centrali, non possono applicarsi tuttavia al mercato privato internazionale o ai paesi meno sviluppati: i 4 miliardi di dollari che essi hanno acquistato nel 1970-71, costituisce per essi un reale aumento della liquidità.

Certamente una considerevole e prolungata eccedenza nella bilancia americana dei pagamenti ufficiali, ridarebbe al dollaro la sua antica utilità come valuta per i pagamenti ufficiali. Se pensiamo che una tale eccedenza potrebbe essere il risultato del riallineamento delle parità nel 1971, il bisogno di una riforma sarebbe meno urgente.

Ma stanti così le cose, i paesi europei sono in una posizione per nulla invidiabile. Finché il sistema internazionale è fondato sulle parità fisse, l'interesse degli europei a mantenere questa parità, li obbliga a comprare tutte le eccedenze di dollari che sono offerte sui loro mercati. Per limitare il movimento dei capitali a breve scadenza, essi sono costretti ad allineare la loro politica a quella del mercato monetario americano piuttosto che ad operare secondo le condizioni della loro economia. In particolare se la pressione inflazionistica diventa più forte in Europa che negli Stati Uniti, le banche centrali saranno private delle

loro armi tradizionali contro l'inflazione, l'incremento dei tassi di interesse.

La libertà che si è persa da parte europea si è acquistata da parte americana. Nell'attuale sistema non c'è alcuna ragione di controllo per la bilancia dei pagamenti sulla politica economica degli Stati Uniti. Neppure il dilemma posto dalla contemporaneità di una recessione interna — che imporrebbe una politica espansionistica — con un deficit esterno — che normalmente richiederebbe un periodo di austerità — rappresenta un problema. Non c'è bisogno di preoccuparsi per le conseguenze esterne di politiche dettate soltanto dalla situazione interna. Fino a che esse provocano o peggiorano il deficit della bilancia dei pagamenti, questo sarà immediatamente finanziato dalle banche centrali europee che saranno costrette ad acquistare dollari in quantità illimitate per mantenere le loro parità.

Ciò che da un punto di vista americano è considerato libertà, è recepito invece dagli europei come dominio. È vero che, mentre gli americani non sono obbligati dal sistema a prendere in considerazione l'interesse dei loro partners, possono però decidere di occuparsene per ragioni politiche a lunga scadenza. Ciò è stato definito da Richard Cooper, in un recente articolo del « World Policies », una « reazione costruttiva »; ma non si può contare su tale reazione a giudicare dalle decisioni prese nell'agosto 1971. Queste decisioni, nella classificazione di Cooper, dovrebbero essere definite come « aggressive ».

Ciò che viene qui sostenuto è una soluzione costruttiva sia a livello internazionale che a livello europeo. Come vedremo, la cooperazione europea presenta due aspetti: primo, un approccio comune verso gli americani, secondo, un accordo interno fra gli stessi europei. La soluzione migliore sarebbe una combinazione dei due aspetti. Se tuttavia ciò si dimostrasse impraticabile, gli europei dovrebbero tornare indietro a una soluzione difensiva nei confronti dell'America, il che tuttavia presupporrebbe una soluzione costruttiva fra loro stessi. La trattazione che segue indicherà sia i vantaggi sia le difficoltà di concludere una unione monetaria anche su un piano solamente internazionale. A questo scopo sarà necessario esporre per grandi linee come potrà gradualmente raggiungersi l'unione monetaria. Un ampio esame di questo tema sarebbe qui fuori luogo: al lettore interessato si raccomanda di studiare una delle analisi più complete e lucide sull'argomento, lo studio pubblicato da Magnifico, Villiers e Williamson nel loro rapporto per il Federal Trust ¹.

¹ *European Monetary Integration*, A Federal Trust Report, Londra, 1972.

Una soluzione cooperativa

Prima di andare oltre bisogna escludere una pseudo soluzione: la proposta per un massiccio aumento del prezzo dell'oro. Ciò sarebbe inaccettabile alla maggior parte dei paesi, non soltanto per ragioni politiche (la potenza che conferirebbe al Sudafrica e agli Urss, e la ingiusta distribuzione dei profitti risultanti), ma anche perché risolverebbe il problema soltanto se il prezzo ufficiale si triplicasse o si quadruplicasse, per assicurare che l'eccesso di produzione sui bisogni industriali sarà sufficiente a fornire la necessaria liquidità addizionale ogni anno. E anche se ci fosse un tale aumento di prezzo, il risultato sarebbe imprevedibile; come reagirebbero i privati possessori di oro?

L'unica soluzione agibile tuttavia sarebbe quella di applicare la proposta di Robert Triffin, cioè di internazionalizzare le riserve di valuta con la creazione di una nuova unità, la cui offerta non dipenderebbe dai deficit della bilancia dei pagamenti dei vari stati. Un passo è già stato fatto in questa direzione con la istituzione degli Sdr, ma fino ad oggi essi costituiscono soltanto una aggiunta minima all'attuale sistema di riserve. Bisogna invece andare molto oltre e fare di questa nuova riserva lo strumento centrale del rifornimento mondiale di liquidità, sia insieme ad una riserva di oro che possa rimanere più o meno congelata come è oggi (ma senza provocare allora nessun inconveniente maggiore), sia con una serie di crediti aperti dal Fmi o dalle banche centrali.

Nel 1960 questa proposta si sarebbe potuta applicare facilmente. Oggi il consolidamento della bilancia del dollaro (e della sterlina), che è la condizione preliminare del sistema Sdr, condurrebbe a seri conflitti di interesse. Tuttavia si è imparato molto durante gli ultimi dodici anni, e anche se più difficile oggi questa riforma potrebbe essere più realizzabile, essendo divenuti più chiari gli svantaggi di ogni altra alternativa.

Dal momento che ciò che è in questione è il movimento da uno standard dell'oro a uno standard internazionale, diventa un problema cruciale l'atteggiamento degli Stati Uniti. Fred Bergsten ci ha fornito una ammirevole analisi degli interessi fondamentali che dovrebbero essere difesi dalla delegazione americana in questi negoziati². Egli ha postulato tre richieste per una riforma che sia accettabile: a - un efficace meccanismo di aggiustamento che dia agli Stati Uniti le stesse possibilità che agli altri paesi; b - la eliminazione delle eccedenze nella bilancia dei pagamenti del dollaro; c - un meccanismo per la creazione di nuove riserve in linea con i bisogni mondiali.

² Cfr. *International Monetary Reform: A Viewpoint from the United States, in Europe and the Evolution of the International Monetary System*, 1972.

Mettiamo questi tre punti da parte ed esaminiamo i problemi che essi sollevano.

Dato che gli altri paesi con eccedenze non vogliono rivalutare le loro monete, è comprensibile che gli Stati Uniti desiderino godere delle stesse possibilità degli altri paesi in deficit, cioè riassetare l'equilibrio attraverso la svalutazione. La difficoltà consiste non solo nella situazione monetaria del dollaro, ma anche nella potenza industriale degli Stati Uniti. Alcuni europei chiedono che gli Stati Uniti eliminino il loro deficit estero perché esso provoca l'inflazione in Europa, e quasi contemporaneamente esprimono il timore di non essere in grado di sostenere la concorrenza americana. Il dollaro è troppo forte o troppo debole? L'usuale risposta francese è che il dollaro commerciale è forte, ma che la sua debolezza nasce dal fatto che gli americani stanno comprando tutte le imprese europee. In effetti, durante gli ultimi tre o quattro anni che possiamo chiamare « normali » (1968-1970), la bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti mostra che il flusso netto degli investimenti diretti nel Mercato comune e nel Regno Unito è stato leggermente inferiore a 2 miliardi di dollari, mentre gli europei hanno comprato più di 4,3 miliardi di dollari in titoli americani. Dal punto di vista della bilancia dei pagamenti non sono gli americani a comprare le industrie europee ma gli europei a comprare le industrie americane³.

Dal momento che gli europei non vogliono che il dollaro sia svalutato nei confronti della loro moneta con una decisione unilaterale del governo degli Stati Uniti, è necessario che siano elaborate discrete consultazioni e implicite negoziate in modo da rendere effettivo l'abbandono dello standard del dollaro e di restituire agli americani quel margine di manovra che è necessario per mantenere la convertibilità del dollaro.

La conversione del dollaro in Sdr solleva altri problemi. Gli Stati Uniti possono difficilmente accettare meno che la quasi completa conversione delle somme che si trovano attualmente nelle banche centrali. Espresse in dollari svalutati le riserve di valuta negli Stati Uniti, alla fine del 1971, ammontavano a 13 miliardi di dollari dei quali 10 miliardi in oro da considerarsi congelato. Dopo un aumento di quasi 35 miliardi di dollari in due anni, i dollari depositati nelle banche centrali nello stesso periodo possono essere valutati a circa 52 miliardi⁴.

³ « Survey of Current Business », giugno 1971.

⁴ Le cifre riportate dalle banche centrali al Fmi sono molto più elevate. L'ammontare totale di valuta estera nelle loro riserve era di 77 miliardi di dollari, di cui 8 miliardi in sterline. La differenza — circa 17 miliardi — si spiega soprattutto con il fatto che una parte è stata calcolata due volte, attraverso gli investimenti sul mercato dell'eurodollaro fatti dalle banche centrali (o dalla banca per il saldo internazionale a loro favore) e attraverso l'uso di facilitazione di scambio. Queste cifre comprendono anche altre valute quali il marco tedesco, il franco svizzero, o il franco francese in zona franca.

A questo bisogna aggiungere piú di 15 miliardi di dollari in forma di capitali privati sul mercato dell'eurodollaro, per ricordare soltanto la loro base monetaria, parte della quale è probabile che rifluisca alle banche centrali.

Le esigenze contraddittorie degli Stati uniti e dell'Europa potrebbero essere riconciliate solo se gli averi in dollari fossero trasformati in disponibilità liquide che restassero tali senza piú costituire un debito degli Stati uniti. Ciò avrebbe luogo nel caso che tali disponibilità fossero convertite in Sdr che, pur restando liquidi dal punto di vista del creditore, non costituirebbero piú una minaccia per la liquidità del debitore. Il Fmi in tal caso deterrebbe la maggior parte delle obbligazioni a lunga scadenza del governo americano? Il Fmi si troverebbe allora nella posizione di una banca centrale nei confronti di tutto il mondo e non avrebbe problemi di liquidità. Per di piú, le garanzie di cambio richieste dai creditori sarebbero automatiche dato che gli Sdr rappresenterebbero la moneta standard sulla quale vengono valutate tutte le altre monete.

Gli Sdr diventerebbero in tal modo « la » valuta internazionale e gli Stati uniti e i loro alleati vorrebbero senza dubbio una conversione del dollaro piú completa possibile lasciando solo una minima eccedenza. I problemi piú importanti diventerebbero allora i tassi di interesse e l'ammortamento. Sui tassi di interesse Bergsten ha fatto quella che sembra una proposta del tutto ragionevole: gli Sdr, essendo una disponibilità liquida, pagherebbero un tasso di interesse piuttosto basso, mentre il debito a lunga scadenza pagherebbe un tasso piú alto, trasferendo la differenza alla banca mondiale per l'assistenza allo sviluppo. Dato che l'importo totale da convertire potrebbe essere dell'ordine di 50 miliardi di dollari (le cifre riportate sopra si riferiscono alla fine del 1971 e il bilancio è aumentato da allora) una differenza del 2% tra i due tassi di interesse darebbe una differenza assoluta di un miliardo di dollari l'anno.

Il solo vero ammortamento del debito a lungo termine sarebbe per il governo americano quello di cambiarlo in Sdr quando è giunto a scadenza. Ciò significherebbe una perdita della liquidità internazionale. E ciò che è piú importante, sia i pagamenti degli interessi che l'ammortamento richiederebbero una eccedenza nella bilancia dei pagamenti americana. Supponendo una cifra di 50 miliardi di dollari⁵, a

⁵ Piú precisamente, il deficit del bilancio ufficiale degli Stati uniti per il 1970-71 era di 39,5 miliardi, in saldo con un abbassamento delle riserve estere. Di questi 39,5 miliardi soltanto 12 erano il risultato di un deficit nelle transazioni correnti e nei movimenti di capitale a lungo termine (anche questa cifra è gonfiata dalla inclusione di capitali a breve termine e dissimulata sotto queste voci). I restanti 27,5 miliardi andarono sotto la voce di movimenti a breve termine.

un tasso di interesse del 4% pagabile in 25 anni (condizioni estremamente favorevoli) l'eccedenza annua richiesta dalla bilancia dei pagamenti americana sarebbe di 4 miliardi di dollari. In pratica questo significherebbe un deficit in Europa della bilancia dei pagamenti comparabile — e in tal modo probabilmente una svalutazione del dollaro sufficientemente grande da assicurare tale eccedenza agli Stati uniti, un anno dopo l'altro.

Gli europei dovrebbero prendere in considerazione molto seriamente le condizioni che cercano di imporre per la conversione degli averi in dollari.

La terza richiesta da parte americana è la creazione, in futuro, di un tasso di liquidità ragionevole. È chiaro che l'economia americana riuscirebbe a stento a mantenere un livello di riserve effettive così basso come è attualmente, e gli Stati uniti non potrebbero contare sulla possibilità di raggiungere un'eccedenza immediatamente tale da ricostituirla. Su questo punto può essere più difficile raggiungere un accordo. Quattro anni fa, gli stati membri del Fmi decisero che i bisogni di liquidità potevano essere pagati senza pericolo di inflazione, emettendo Sdr a un tasso di circa 10 miliardi di dollari in tre anni. Durante i due anni scorsi, tuttavia, il valore totale dei fondi riportati al Fmi è aumentato di più di 40 miliardi di dollari. Gli europei e i giapponesi non hanno ancora ammortizzato gli effetti inflazionistici di questo afflusso sulla loro moneta nazionale: saranno pronti a riconoscere che la liquidità internazionale è ancora insufficiente? Oppure converranno sul fatto — che sarebbe la soluzione più ragionevole — che gli Sdr dovrebbero essere emessi per favorire solo gli Stati uniti e i paesi meno sviluppati? Potrebbero proporre qualche formula per cui, una volta fissato l'ammontare totale dei nuovi Sdr, questi debbano essere distribuiti a quei paesi le cui riserve sono inadeguate in considerazione della situazione della loro bilancia dei pagamenti?

Qualunque soluzione internazionale esige che il dollaro ancora una volta diventi convertibile. Ma mentre le condizioni per ottenere questo risultato sono abbastanza facili da definire, sono anche più difficili da realizzare. È chiaro che la politica interna degli Stati uniti non può essere determinata unicamente dalla sua bilancia dei pagamenti. Per eliminare il deficit attuale, quanti americani dovrebbero perdere il loro posto di lavoro? Le transazioni con l'estero costituiscono una parte talmente piccola dell'economia nazionale americana che non si può permettere che siano condizionate da considerazioni relative alla bilancia dei pagamenti. Gli europei devono quindi cercare altri modi per ristabilire l'equilibrio. Come si è già visto, gli spostamenti di capitale a lungo termine attualmente aiutano a muoversi in questa direzione, e limitarli aggraverebbe il problema. Gli europei, in tal caso, sa-

rebbero disposti a vedere la fine dell'impegno militare degli Stati Uniti in Europa? Sarebbero pronti a finanziare questi impegni? Ovvero preferirebbero una ulteriore svalutazione del dollaro (se l'ultima non è stata sufficiente), rendendo le esportazioni americane molto più competitive e quelle europee ancora meno? Questo sarebbe preferibile a una nuova ondata di protezionismo, che è l'altra alternativa. Ma qualunque sia la soluzione, gli europei devono rendersi conto di ciò che essa comporta.

Bisogna aggiungere tuttavia che tutto ciò è per il momento prematuro: non c'è una prospettiva immediata di ristabilire l'equilibrio. I dati degli ultimi dieci anni mostrano un rapporto generalmente costante fra la bilancia commerciale degli Stati Uniti e il suo bilancio generale (transazioni correnti più movimenti di capitale a lungo termine); la differenza tra le due è dell'ordine di 5 o 6 miliardi di dollari e rivela una tendenza all'aumento. Considerando che il deficit commerciale per i primi sei mesi del 1972 ha superato i 3 miliardi di dollari, si può tranquillamente prevedere un deficit di circa 12 miliardi di dollari per l'intero anno. Se un accordo del tipo considerato precedentemente fosse stato raggiunto il 1° gennaio 1972, le riserve di cambio degli Stati Uniti non avrebbero potuto resistere, e la convertibilità del dollaro si sarebbe potuta mantenere solo per pochi mesi. Questo dimostra come sarebbe precario tentare una qualsiasi riforma di questo tipo prima di garantirsi un certo grado di equilibrio esterno. Una riforma fondamentale del sistema basato sulla cooperazione, deve pertanto essere presa in considerazione come una speranza a medio termine piuttosto che come una possibilità immediata. Gli europei stessi inoltre hanno bisogno di tempo per giungere a un accordo sul prezzo che sarebbero disposti a pagare, al fine di ristabilire l'ordine internazionale. C'è di più: il dibattito finora si è incentrato su relazioni a livello di banche centrali; e nel mondo d'oggi, come si è già visto, queste sono solo un aspetto del problema: un altro è il mercato della moneta internazionale che non può essere trascurato. Le soluzioni vagliate finora risponderebbero solo al primo dei bisogni dell'Europa — l'interdipendenza — ma non al secondo — l'effettiva indipendenza. Anche se il regime del dollaro fosse di fatto eliminato dalle transazioni ufficiali, finirebbe con l'affermarsi ancora una volta nelle transazioni private attraverso il mercato dell'eurodollaro.

Per raggiungere il secondo obiettivo, gli europei hanno bisogno di andare oltre la semplice decisione di avere una posizione comune ai negoziati internazionali: hanno bisogno di giungere ad intese fra loro per instaurare un mercato europeo che sia in una certa misura indipendente dal dollaro e quindi dalla politica monetaria americana.

Le pagine che seguono suggeriscono che questo risultato può es-

sere conseguito praticamente solo nella prospettiva di una unificazione monetaria; e che un progresso istituzionale di questo tipo metterebbe gli europei in grado di trovare una seconda soluzione possibile in attesa di una soluzione internazionale per la quale i tempi non sono ancora maturi. Consideriamo pertanto una soluzione europea di questo tipo, prima supponendo che sia stato raggiunto un accordo internazionale sul problema del dollaro, e quindi supponendo che tale soluzione a livello mondiale non sia stata raggiunta, e che quella europea « la seconda soluzione possibile » debba applicarsi sia alle transazioni private che a quelle ufficiali.

Le soluzioni europee nel contesto di una soluzione mondiale

Nella situazione attuale il dollaro è di fatto « la » moneta europea: nella misura in cui esiste un mercato europeo per il credito e per i capitali, il dollaro è la valuta con cui esso opera. Gli svantaggi di tale situazione sono ben noti, e sono stati elencati in precedenza.

Ci sono due soluzioni alternative. La peggiore consisterebbe senza dubbio in misure restrittive generali, tendenti a limitare i movimenti di capitali internazionali, attraverso il controllo nazionale dei movimenti di capitale per paura del dollaro e della instabilità che i suoi movimenti incontrollati possono generare. Una politica di questo tipo ostacolerebbe lo sviluppo di un mercato europeo, senza offrire alcuna alternativa al mercato dell'eurodollaro: quest'ultimo continuerebbe a essere il solo mercato internazionale e l'eurodollaro resterebbe la valuta europea nella misura in cui continuerebbe ad essercene una. Il successo straordinario del mercato dell'eurodollaro negli ultimi anni, dimostra abbastanza chiaramente che ciò soddisfa ad esigenze economiche molto importanti. Le politiche restrittive renderebbero impossibile l'instaurazione di un mercato veramente europeo, ma non impedirebbero il ricorso al mercato dell'eurodollaro — o, in realtà, una fuga in questo mercato ovunque si presentasse una scappatoia ai regolamenti.

Il contrario di questa linea nazionalista e inefficace sarebbe una soluzione europea che cercasse di dare alle istituzioni e alle società finanziarie un'alternativa migliore del dollaro per le transazioni in Europa.

La più semplice di queste soluzioni sarebbe naturalmente quella di usare una moneta europea. Ma ciò porterebbe dei seri svantaggi. Dal punto di vista del paese la cui moneta fosse usata a questo scopo, questo apparente privilegio sarebbe un fardello pesante (come la Germania ha capito perfettamente, dato che ha cercato di impedire lo sviluppo dell'euromarco); mentre dal punto di vista degli altri paesi europei

sembrerebbe un privilegio che comporta un eccezionale potere. In altre parole, una sola banca centrale non può assumersi la responsabilità di dirigere la politica monetaria del proprio paese e di controllare il mercato monetario europeo. I conflitti di interesse che ne seguirebbero, condurrebbero di fatti al collasso del sistema.

La sola alternativa è una soluzione europea; ma le sue implicazioni vanno molto in profondità. La responsabilità che non può essere assunta da nessuna delle banche centrali deve essere affidata a un organismo che le rappresenti tutte (come ha proposto il Werner Report). Il primo compito di tale organismo sarebbe quello di definire una unità di conto europea, per esempio in termini di Sdr, su cui verrebbero fissate le parità delle monete nazionali europee — senza tuttavia necessariamente precludere futuri cambiamenti di parità. Il passo successivo consisterebbe nella introduzione graduale di strumenti monetari misurati su questa nuova unità di conto, cioè la sua graduale assunzione al ruolo di moneta prettamente europea. Si potrebbe cominciare a fare ciò, per esempio, per mezzo di buoni del tesoro misurati in unità di conto, emessi dall'organismo comune a favore di uno degli stati membri, e convertibili senza alcun onere in moneta europea.

È chiaro che se questo organismo comune si dovesse sviluppare gradualmente in una banca europea, questa sarebbe interamente in linea con gli accordi già esistenti a livello di banche centrali. In particolare ciò non implica che il serpente nel tunnel diventi sottile come un filo, o che vi debba essere un irrevocabile impegno a mantenere per sempre le attuali parità fra le valute europee. Ma si renderebbe senz'altro necessaria una molto più stretta cooperazione tra le banche centrali: l'interpenetrazione crescente dei loro mercati renderebbe necessario il coordinamento delle loro politiche e il raggiungimento graduale di una gestione comune del mercato europeo. Sebbene i tassi di interesse dovrebbero diventare uniformi in tutta l'Europa, le banche centrali ritroverebbero uno strumento di politica monetaria nazionale attraverso le operazioni di mercato aperto tra le unità di conto e la propria valuta nazionale.

È anche probabile che dopo un periodo di rodaggio, le banche e le organizzazioni commerciali finiscano con il favorire la nuova riserva: la sua flessibilità e la possibilità di convertirlo in valuta europea senza oneri, darebbe dei vantaggi innegabili che aumenterebbero automaticamente con l'espandersi del mercato. Essendo basata in Europa, questa riserva eliminerebbe l'alone di incertezza che accompagna il futuro del dollaro, e per gli europei sarebbe preferibile all'eurodollaro, anche se i capitali in dollari fuori dagli Stati Uniti continuerebbero ad essere usati sui mercati internazionali fuori dall'Europa. Al tempo stesso sarebbe abbastanza facile erigere delle barriere tra il mercato dell'unità

di conto europea e il mercato dell'eurodollaro, anche se soltanto tassando la conversione fra i due mercati o sugli acquisti a termine.

La doppia esigenza europea dell'interdipendenza e dell'autonomia, in altre parole, richiede sia una riforma del sistema dei pagamenti internazionale attraverso lo sviluppo di una nuova unità di riserva che sostituisca il dollaro, sia la promozione di un mercato di capitale europeo che sostituisca parte del mercato nell'eurodollaro. Come è già stato osservato, il primo obiettivo può essere preparato ma non ancora raggiunto, finché il deficit nella bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti non sia stato più o meno eliminato. Neanche il secondo obiettivo può essere raggiunto immediatamente. Ci vorrà tempo per acquistare fiducia nella nuova riserva e perché si radichi l'abitudine a servirsene. Tuttavia si dimostrerà in seguito che l'importanza di questo secondo obiettivo sarebbe ancora maggiore se non si dovesse pervenire, a livello mondiale, ad alcuna soluzione di cooperazione. Il fatto che un mercato europeo di capitali non può essere conseguito immediatamente, rende pertanto più urgenti i primi passi che ad esso conducono.

Una soluzione puramente europea

Abbiamo visto quali soluzioni europee sarebbero possibili per le transazioni private se si raggiungesse una soluzione internazionale a livello di banca centrale. Consideriamo ora l'alternativa meno promettente. Se il problema del dollaro dovesse restare irrisolto, i governi europei dovrebbero cercare una soluzione intereuropea che li mettesse in grado di lasciare la zona del dollaro senza danneggiare gravemente il commercio mondiale. Ancora una volta la soluzione dovrebbe essere cercata attraverso organismi di compartecipazione tra le banche centrali, che operassero non solo sul mercato privato ma anche a livello ufficiale, amministrando le riserve e fissando le parità.

Questo implicherebbe il raggiungimento della unificazione monetaria e toccherebbe in particolare i suoi aspetti esterni. La trattazione che segue esaminerà le possibilità di scelta di fronte a cui si trova l'Europa sul presupposto che il processo di unificazione monetaria sia cominciato, ma lascerà da parte i problemi interni, monetari, economici, fiscali e regionali. Andare oltre tuttavia ci allontanerebbe dall'argomento attuale. E questo non è tanto irrealistico quanto potrebbe sembrare a prima vista: l'unificazione, come una alleanza, è in genere la reazione ad un pericolo esterno; e può darsi benissimo che il problema del dollaro qualunque difficoltà possa causare, sia il maggiore elemento di pressione che spinga ad un rapido raggiungimento dell'unificazione monetaria in Europa.

In tal caso, l'organismo di compartecipazione a cui ci si riferiva prima, diventerebbe un vero fondo europeo, incaricato dalle banche centrali di dirigere, nel loro interesse, una grossa fetta dei loro affari esteri. Al tempo stesso l'unità di conto che d'ora in poi chiameremo « europa », come nello studio del Federal Trust citato prima, diventerebbe la valuta di questo fondo e verrebbe prelevata dalle banche centrali dietro trasferimento di dollari al Fondo. Parleremo in seguito del Fondo europeo e della sua moneta di intervento. Ma ciò serve solo a chiarire la discussione: come si vedrà il vero problema sta nel definire una politica comune. Questa verrebbe senz'altro diretta dai nuovi organismi istituzionali che abbiamo ipotizzato, ma questi non sono in nessun senso indispensabili, e il problema resterebbe essenzialmente lo stesso se questi organismi fossero creati in un secondo tempo.

Supponiamo tuttavia che esistano. Il Fondo europeo centralizzerebbe l'intervento sui mercati di scambio con l'estero. Il problema fondamentale della politica economica consisterebbe allora nelle istruzioni che le banche centrali e i governi devono impartire al fondo: in base a quali principi il Fondo dovrebbe operare? (Ovvero che tipo di politica comune le banche centrali dovrebbero concordare di applicare individualmente?). Partendo dal presupposto, come facciamo noi, che non sia stata raggiunta nessuna soluzione internazionale, perché i problemi del dollaro o del deficit americano non sono stati risolti, la Comunità deve in qualche modo proteggersi. Se in queste circostanze la Comunità è libera di decidere sulla sua politica delle parità, come dovrebbe agire per salvaguardare i propri interessi, tenendo dovuto conto del contesto internazionale che non può essere ignorato?

Noi proponiamo l'esame di due ipotesi, con una variante per la seconda: un sistema di parità fluttuanti, e uno di parità doppie. Ognuno corrisponde a un diverso indirizzo di politica economica. Per semplificare il problema presupponiamo che i paesi meno sviluppati usino tutta la valuta estera che ricevono in modo tale che la loro bilancia dei pagamenti sia in equilibrio e che l'eccedenza della Comunità sia equivalente al deficit americano meno l'eccedenza globale del Giappone.

Nella prima ipotesi la Comunità cercherebbe l'equilibrio complessivo nella sua bilancia dei pagamenti e rifiuterebbe perciò di accumulare altri dollari. In questo caso il Fondo europeo dovrebbe organizzare un mercato di scambio in cui il dollaro fluttui liberamente nei confronti dell'« europa ». Cioè gli interventi del Fondo sarebbero troppo limitati per dare luogo ad un ampio acquisto netto di dollari.

Nella seconda ipotesi la Comunità acconsentirebbe ad avere una eccedenza nelle sue transazioni commerciali, o nei conti correnti o nel suo bilancio generale, ma dovrebbe proteggersi sia nei confronti di un afflusso di dollari a breve termine, sia nei confronti di qualsiasi movi-

mento di capitali, o di qualsiasi trasferimento che non nasca da un pagamento di beni o di servizi. In questo caso il Fondo europeo dovrebbe organizzare un doppio sistema di parità. Sul mercato commerciale (che potrebbe anche occuparsi di altre operazioni concordate anticipatamente) dovrebbe intervenire per fare rispettare le parità fissate, il mercato finanziario verrebbe lasciato fluttuare liberamente.

La prima ipotesi, quella di una fluttuazione comune, garantirebbe una completa protezione contro una indesiderata accumulazione di dollari, e al tempo stesso una grande libertà di manovra. Nel momento attuale per esempio si può presumere che al Fondo vengano date istruzioni di non acquistare dollari, ma di venderli liberamente, evitando però che l'« europa » si svaluti in caso che i capitali fluttuanti decidessero di tornare negli Stati uniti. Il prezzo di tale soluzione tuttavia, sarebbe il rischio di grandi fluttuazioni nelle parità. In questo modo, se ci fossero delle speculazioni nei confronti del dollaro, cioè se la maggioranza dei detentori di capitali si convincesse che il dollaro è prossimo ad una svalutazione, ne venderebbe abbastanza per giungere esattamente al grado di svalutazione su cui contava. Questa fluttuazione funzionerebbe discretamente se si potesse contare sull'ipotesi classica che presuppone che un gran numero di decisioni venga preso indipendentemente. Ma questo non è il nostro caso: le reazioni degli operatori sono cumulative piuttosto che indipendenti. Le speranze e i timori si diffondono rapidamente, spesso senza tenere conto della realtà dei fatti economici. Difficilmente si può riporre fiducia sulla valutazione che la speculazione di mercato fa del valore di una qualsiasi moneta in un dato momento come indice delle parità che può assicurare al mercato un equilibrio a lungo termine. Un esempio tipico è quello del franco belga, nei confronti del quale ci sono state forti pressioni speculative nel 1969. La svalutazione che ci si aspettava non ebbe luogo. Si invertì la tendenza e l'anno successivo, quando il franco venne dichiarato fluttuante, si svalutò e nel dicembre del 1971 venne rivalutato. Chi potrebbe sostenere che questi cambiamenti nelle valutazioni di mercato della posizione tra il 1969 e il 1971, riflettano una alterazione fondamentale della posizione competitiva del Belgio?

Ma il pericolo della speculazione non dovrebbe essere esagerato. La semplice esistenza di parità fluttuanti potrebbe scoraggiare certi movimenti di capitale a breve termine. L'incertezza inerente a questo sistema rende più costosi gli acquisti a termine, fatto che a sua volta ha due conseguenze — una conveniente e l'altra no.

Fin quando si tratta di capitali, l'incertezza significa che una differenza fra i tassi di interesse sui dollari e quelli sull'« europa » non condurrebbe tanto presto allo spostamento di fondi: da questo punto

di vista la zona europea godrebbe di una maggiore autonomia nella sua politica monetaria.

Ma la stessa incertezza è uno svantaggio dal punto di vista del commercio. Questo spiega l'impopolarità delle parità fluttuanti nel 1971. Il prezzo che bisogna pagare per la « seconda migliore soluzione possibile » di questo tipo sarebbe la divisione del mondo in tre o quattro aree monetarie, con i rischi del cambio che comportano le transazioni fra di loro. Gli svantaggi di questo fatto non devono tuttavia essere ingranditi. La maggior parte delle transazioni economiche europee avrebbe luogo all'interno dell'area monetaria europea (bisogna ricordare che gli Stati Uniti pesano per meno del 10% nel commercio dei Nove, e che anche l'area del dollaro che potrebbe risultare da queste condizioni peserebbe ancora per meno del 20%). Un sistema di larghe aree fluttuanti, diversamente da quello in cui ogni moneta è fluttuante, fornirebbe un volume di commercio abbastanza grande per rendere possibile l'organizzazione di un effettivo mercato a termine. In questo caso, gli svantaggi delle parità fluttuanti sarebbero limitati.

Se l'equilibrio complessivo della bilancia dei pagamenti fosse raggiunto in questo modo, il problema che si porrebbe è su quale voce della bilancia dei pagamenti avrebbe luogo un aggiustamento. Gli Stati Uniti sono soliti avere una eccedenza sui conti correnti e un grosso deficit sui movimenti di capitale a lungo termine (nei confronti del Mercato comune il bilancio generale è stato solitamente in eccedenza, ma non è questo rapporto bilaterale che ha importanza in questa sede). Se non ci fossero operazioni speculative, questo aggiustamento avverrebbe nel campo dei beni e dei servizi, dei trasferimenti o dei capitali? La maggior parte degli europei preferirebbe senza dubbio che fosse questa la voce più sensibile alle variazioni di parità, in modo tale che l'equilibrio complessivo possa essere ottenuto senza grandi cambiamenti di parità e pertanto senza grandi alterazioni nelle situazioni di concorrenza sui mercati di esportazione. Ma niente può garantire che le cose vadano proprio così. La svalutazione del dollaro è troppo recente per poterne giudicare l'impatto, soprattutto dato che i suoi effetti sono attualmente più che controbilanciati dalla ripresa dell'economia americana. Anche così, il sistema delle parità fluttuanti porta con sé il rischio che gli interessi commerciali, e quindi l'occupazione, possano essere sacrificati alla libertà di movimento dei capitali.

Il terzo è un problema che potrebbe nascere dall'interno stesso della Comunità. La domanda e l'offerta di « europa » contro dollari sarebbero soprattutto determinate dalle transazioni inglesi e tedesche. Una eccedenza da parte di questi due paesi condurrebbe ad una rivalutazione dell'« europa », rendendo più difficile in tal modo agli altri paesi europei, che potrebbero trovarsi in deficit, il vendere sui mercati

dell'esportazione. Questa non è la sede per analizzare a fondo un problema che riguarda gli aspetti interni dell'unione monetaria; ma come si è dimostrato prima, una « europa » fluttuante potrebbe essere fissata senza bloccare permanentemente le parità con tutte le monete nazionali europee, le cui parità potrebbero avere bisogno ancora per molto tempo di cambiamenti a intervalli. Una fluttuazione comune con parità interne fisse richiederebbe una maggiore solidarietà o una migliore armonizzazione delle politiche: il mantenimento di parità fisse presuppone un tasso di inflazione paragonabile a quello del mondo e che è fuori del controllo dell'Europa; una fluttuazione comune presuppone dei tassi di inflazione regolati fra gli stati membri, e dipendenti pertanto, almeno parzialmente, dalle linee politiche decise all'interno del gruppo. Le difficoltà tendono sempre a essere maggiori quando « la invisibile mano » è sostituita dall'azione visibile del proprio vicino.

Infine un altro problema la cui importanza economica è relativamente piccola ma che potrebbe costituire un ostacolo politico: chi fluttua e nei confronti di chi? Poiché quelli che contano sono i prezzi relativi, il problema non è essenziale: una rivalutazione dell'« europa » o una svalutazione del dollaro hanno lo stesso effetto sulle posizioni competitive delle due aree che si fronteggiano. Ma il problema può ancora essere importante in un mondo che insegue ancora la chimera di una misura di valore assoluta. Per alcuni europei almeno, una fluttuazione comune sarebbe più accettabile se fosse il dollaro a fluttuare nei confronti degli Sdr o nei confronti dell'oro (al prezzo ufficiale), restando fissa la parità dell'« europa ».

Se la prima ipotesi — una fluttuazione comune — è più liberale o « tedesca », la seconda — una doppia parità — è più mercantilistica o « francese ». Essa ammetterebbe la accumulazione di dollari, che deriva da una eccedenza nelle transazioni correnti (in altre parole gli europei acconsentirebbero a finanziare il deficit americano in queste transazioni), ma non permetterebbe ai movimenti di capitale verso l'interno di attaccare le parità e di rendere in tal modo più difficili le esportazioni.

Se si definiscono gli obiettivi dell'Europa in questi termini « mercantilistici », questa soluzione è chiaramente migliore della prima — almeno fino a quando le parità attuali non condurranno a un eccessivo squilibrio nel saldo attuale. Allo stesso tempo, un mercato libero di valuta, sul quale il Fondo non intervenisse, condurrebbe a una parità fluttuante tale da mantenere automaticamente in equilibrio i movimenti di capitale. Ma questo sistema solleverebbe due tipi di problemi — il primo amministrativo o tecnico, il secondo relativo alla scelta degli obiettivi della politica economica.

Nel caso della soluzione europea, i trasferimenti sarebbero libera-

mente possibili all'interno dell'area. Un sistema di parità doppia richiederebbe pertanto un completo accordo sulla scelta delle operazioni da fare, sotto quale titolo farle e sul modo di interpretare le norme risultanti; i paesi associati all'area dovrebbero senza dubbio diventare partecipi di questo accordo. Allo stesso modo i controlli connessi sugli scambi dovrebbero essere applicati con lo stesso grado di rigore da tutte le autorità nazionali.

Ciò si può paragonare al bisogno di una tariffa esterna comune in una unione doganale: senza di essa il commercio si indirizzerebbe dove le tariffe sono più basse. Nel caso di merci i costi di trasporto scoragerebbero questa riorientazione nel commercio. Nel campo monetario, i trasferimenti finanziari non implicano di fatto alcun costo di trasporto, e quindi tanto maggiore è il bisogno di norme uniformi. Se queste condizioni non vengono rispettate, il sistema della doppia parità perde gran parte della sua efficacia e diventa niente più di un piccolo ampliamento addizionale delle fasce di oscillazione.

Il problema di politica economica sarà quello di definire quei tipi di transazioni che possono essere permessi sul mercato commerciale in cui viene mantenuta una parità fissa. In termini generali il problema può essere definito come segue: quali sono le operazioni così importanti da rendere accettabile una eccedenza, cioè quelle che giustificano una accumulazione di dollari? e quali implicazioni derivano da queste opzioni per la posizione dell'Europa nei confronti del Terzo mondo, compresi quei paesi che decidono di legare le proprie monete all'area europea e quelli che preferiscono l'area del dollaro?

I due sistemi qui abbozzati, una parità fluttuante e un doppio mercato di scambio, sono stati scelti come esempi perché sono oggetto di discussioni ufficiali e perfino di proposte ufficiali. Sono possibili molti altri sistemi e combinazioni di sistemi; fra questi l'accordo, tacito o istituzionalizzato, di dare luogo a cambiamenti di parità più frequenti e più piccoli, sembra più probabile in questa fase. Ma tutte le soluzioni della Comunità sollevano il problema fondamentale della politica comune nei confronti del dollaro, e la struttura di una bilancia dei pagamenti della Comunità europea.

Conclusioni

Primo: fra tutti i problemi che attualmente si pongono alla Comunità, quello di un accostamento comune agli Stati Uniti in vista di una soluzione internazionale è senza dubbio il più facile da risolvere. Può tuttavia non essere il più importante. È stato osservato in precedenza che una soluzione che metta in grado gli Stati Uniti di restaurare

la convertibilità del dollaro presuppone un equilibrio almeno approssimato della bilancia dei pagamenti americana. Questo significherebbe un miglioramento di circa 10 miliardi di dollari rispetto al 1972. È verosimile?

La scena monetaria internazionale è in tale stato di instabilità che le banche centrali si rallegrano quando passa una intera settimana senza che debbano acquistare dollari. Ma questo naturalmente significa molto poco. Così, se oggi si ristabilisse un minimo grado di fiducia nel dollaro, il mercato privato potrebbe facilmente ricostituire le sue disponibilità finanziarie e finanziare un grosso deficit degli Stati Uniti senza che si renda necessario l'intervento delle banche centrali. Questa era la situazione nel 1968 e nel 1969, e ha posto le basi per la crisi del 1971. Ma finché continua il deficit complessivo degli Stati Uniti la instabilità di sempre crescenti capitali privati in dollari rimane una minaccia per il futuro. E se i mercati privati dovessero accumulare, per esempio, 20 miliardi di dollari la prossima crisi verrebbe senz'altro dilazionata, ma sicuramente sarebbe più grave dell'ultima.

Venendo a mancare da parte americana una risposta economica su vasta scala, gli europei dovrebbero piuttosto rivolgere i propri sforzi alla preparazione di alternative a una soluzione internazionale.

In secondo luogo, un accordo fra europei su queste alternative è oggi molto difficile da raggiungere. È stato notato in precedenza che ciò implicherebbe di fatto un passo decisivo verso l'unificazione monetaria. Dal punto di vista che ci interessa in questa sede, questo significa accordarsi su una politica di bilancia dei pagamenti e costituire una organizzazione comune del mercato o degli strumenti necessari per metterla in atto. La precedente trattazione si è occupata della politica delle parità, ma la stessa conclusione si adatterebbe a qualunque strumento sia scelto come mezzo per perseguire una politica comune.

Senza una politica di questo tipo, ogni paese europeo ricorrerebbe ai propri mezzi di controllo o di « dissuasione » contro i movimenti di capitale. Le barriere nazionali che essi cercherebbero così di innalzare contro il dollaro, sarebbero molto più efficaci, di fatto, nell'isolare tali paesi l'uno dall'altro. Se non viene istituito un mercato europeo di capitali, il dollaro resterà la valuta europea comune, la sola nella quale hanno luogo le transazioni private importanti e la sola da cui, di conseguenza, nessun paese europeo può di fatto isolarsi.

Se gli europei vogliono sfuggire alla continua dipendenza dal dollaro, devono innanzi tutto tentare di gettare le fondamenta per una unificazione monetaria fra loro. La pressione esterna è attualmente il loro maggiore incentivo a fare rapidi progressi in questa direzione, anche se nell'integrazione economica, questo comporta certi rischi.

In terzo luogo, è stato esaminato in precedenza che la formazione

di istituzioni — un Fondo europeo, una unità di conto che possa svilupparsi in una vera moneta — faciliterebbe la conduzione di una politica europea, ma non sarebbero indispensabili alla soluzione di problemi internazionali. Le istituzioni sono necessarie tuttavia per risolvere i problemi interni della unificazione monetaria. Qui sarebbe necessario avere i mezzi per i trasferimenti e i saldi fra paesi membri che non hanno interessato le loro banche centrali, e che pertanto non hanno intaccato le loro riserve di cambio e le loro linee di credito. Una banca commerciale i cui clienti sono in deficit nei confronti di quelli di un'altra, in qualsiasi parte del Mercato comune, deve essere in grado di attuare dei saldi diretti, trasferendo riserve che siano uniformemente negoziabili o liquide in tutta la Comunità. Ci deve essere pertanto una grande provvista di riserve (buoni del tesoro, cambiali, mutui) misurata in unità di conto, e su di esse bisogna sviluppare un mercato.

Soltanto in queste condizioni i saldi all'interno della Comunità acquistano il carattere automatico che attualmente hanno all'interno di un paese, cioè di una singola area monetaria. Finché questa condizione non è soddisfatta, il problema dei trasferimenti delle riserve di cambio o dei crediti reciproci continuerà a pesare sul futuro dell'unificazione. E abbiamo visto che fino a che non viene raggiunto un accordo internazionale, le riserve di cambio esistenti, sebbene teoricamente abbondanti, resteranno inadeguate e di difficile impiego. Questo fatto è stato sottolineato dall'accordo sull'uso delle monete europee da parte delle banche centrali: saldi globali devono avere luogo alla fine di ogni mese e la questione di quali monete usare per il saldo è stata al centro di accesi dibattiti.

Nel campo esterno, noi abbiamo usato il concetto di « europa » essenzialmente per facilitare l'analisi. Ma per gli affari interni alla Comunità, l'« europa » sarebbe uno strumento di cruciale importanza.

La precedente analisi suggerisce che la Comunità deve prendere delle decisioni molto importanti in campo monetario. In effetti sta cercando la propria identità monetaria in un momento in cui il sistema internazionale attraversa una crisi fondamentale che mette in pericolo la sua stessa sopravvivenza. Questo significa che la Comunità dovrà prendere decisioni e concordare una politica comune in un momento in cui, forse, non sarà ancora pronta per farlo.

I problemi sono molto gravi. Robert Triffin ha recentemente espresso il timore che il crollo del sistema internazionale ci possa riportare ad una situazione simile a quella degli anni Trenta quando la reciproca escalation protezionistica causò e prolungò la grande depressione. In qualità di maggiore operatore commerciale internazionale, la Comunità ha una immensa responsabilità e evitare un simile risultato è suo interesse vitale. Internazionalmente essa ha già un ruolo essenziale

come leading partner nelle trattative con gli Stati uniti. Ma se gli europei vorranno avere la garanzia di un futuro stabile, non sarà per loro meno importante organizzare l'unione monetaria interna dell'Europa, il che dipende soltanto da loro.

IV. L'agricoltura europea nell'economia mondiale

di Adrien Zeller

La politica agricola comune è senz'altro la piú importante conquista della Comunità economica europea. Essa concerne direttamente il reddito e il futuro di dieci milioni di persone e determina lo sviluppo dell'intero settore agricolo e alimentare dell'economia. A breve scadenza essa è fondamentale per la prosperità delle aree agricole della Comunità. Ha enormemente influenzato lo standard di vita dei consumatori e specialmente la parte piú povera della società. Soprattutto ha portato a rimodellare, in questo particolare settore, i vincoli economici della Comunità con il resto del mondo.

Questo rimodellamento ha avuto luogo quando, tra il 1962 e il 1970, furono stabilite delle comuni organizzazioni di marketing per vari prodotti. Si ricorderà che queste organizzazioni hanno determinato per i vari prodotti sia le condizioni del mercato estero sia le politiche di produzione e di commercializzazione.

Una volta avviate queste organizzazioni e prese le decisioni essenziali, si diede una attenzione relativa al problema di integrare la agricoltura della Comunità nell'economia mondiale. Le ragioni principali erano tre. Primo, era molto difficile integrare le politiche agricole di sei paesi perché profondamente differenti, relativamente rigide e in gran parte mal preparate alla concorrenza. Secondo, l'Europa era interessata a non perdere l'autorevole appoggio delle organizzazioni agricole e degli agricoltori nel processo di integrazione dell'agricoltura europea. Terzo, la loro iniziale priorità era di essere sicuri che la politica agricola comune favorisse la integrazione europea. Il fatto che i mercati mondiali di produzione agricola siano stati a lungo in una situazione di anarchia con prezzi instabili e artificiali, non ha certamente facilitato l'integrazione della Comunità nell'economia mondiale.

Allo stesso tempo, il modo in cui il meccanismo stabilito per la

politica agricola della Comunità venne usato nel corso degli anni, determinò il volume, la natura e lo sviluppo del commercio agricolo comunitario con il resto del mondo.

Gli sforzi della Comunità per intraprendere una riforma della sua agricoltura sono recenti. Fino ad oggi, la politica agricola comunitaria si è fundamentalmente limitata alla istituzione e alla organizzazione di un comune mercato agricolo che, fra le altre cose, dà agli agricoltori la sicurezza di fondo di cui hanno bisogno per vendere i loro prodotti e mantenere il loro reddito. Nei limiti della interpenetrazione dei mercati e della reale solidarietà comunitaria, nel trattare con i numerosi problemi economici, sociali e anche umani di un settore essenziale della vita economica, i risultati europei sono considerevoli. È questo che rende così importante per la Comunità di intraprendere gli sforzi necessari per consolidare il sistema: renderlo agibile a lunga scadenza con l'introduzione dei cambiamenti necessari e con la eliminazione delle restanti contraddizioni.

Perciò bisogna ammettere che l'attività dell'attuale sistema, includendo soprattutto la politica dei prezzi e degli aiuti, fino ad oggi non ha conseguito una soluzione soddisfacente dei problemi interni della Comunità. Per alcuni di essi non si è nemmeno cominciato a cercare una soluzione. I guadagni e le condizioni materiali di vita di buona parte della popolazione agricola nell'Europa dei Sei, sono rimasti indietro a quelli della restante popolazione. Nello stesso settore agricolo sorgono importanti differenze regionali. La produttività media di un agricoltore dell'Europa dei Sei è rimasta parecchio indietro a quella degli agricoltori sia dei nuovi stati membri, Danimarca e Inghilterra, sia degli altri paesi quali Australia, Canada e Stati Uniti. I mercati agricoli sono costantemente esposti al pericolo di grandi e costosi squilibri. Molti prodotti agricoli e alimentari sono più costosi che in altri paesi nonostante il rendimento agronomico ampiamente favorevole della Comunità. Né si può affermare che l'agricoltura della Comunità stia soddisfacendo le nuove funzioni non commerciali che la società postindustriale si aspetta dall'agricoltura, quali il mantenimento di una popolazione minima in aree sprovviste di alternative economiche o la conservazione della natura e il mantenimento del paesaggio in regioni montagnose o ancora intatte. In effetti, le aree in cui sorgono tali problemi sono attualmente trascurate e la popolazione e le attività agricole sono in pieno regresso.

La stessa politica, sebbene non abbia impedito totalmente l'incremento del commercio agricolo con il resto del mondo, ha tuttavia coinvolto la Comunità in numerosi conflitti commerciali sia con i paesi sviluppati che con quelli meno sviluppati. In alcuni casi, la graduale affermazione della politica agricola comunitaria ha causato notevoli

deviazioni del commercio, per esempio con la Danimarca, o minaccia di farlo con altri paesi ora che la Comunità si è allargata. Allo stesso tempo, per ragioni spesso interamente valide in una prospettiva a breve scadenza, la Comunità ha rifiutato ripetutamente di includere l'agricoltura nei negoziati internazionali bilaterali o multilaterali ignorando così possibilità spesso vaste e altamente concorrenziali di esportazione di altre parti del mondo, e ha istituito dispendiosi sistemi per sostenere l'esportazione delle proprie eccedenze sul mercato mondiale. D'altra parte, la positiva proposta fatta dalla Comunità nel corso del Kennedy Round, di concludere un accordo internazionale per consolidare il livello degli aiuti per i prodotti agricoli, non è stata presa in considerazione.

Date le circostanze storiche, politiche e istituzionali della creazione della politica agricola, la Comunità non ha potuto che procedere come ha fatto. Ma alla luce della precedente analisi non può più essere ignorata la questione se questa politica, così come è applicata oggi, riflette veramente gli interessi economici e sociali della popolazione agricola in genere. Si pone anche la questione se, nei suoi aspetti interni ed esteri, essa corrisponde ai reali interessi di tutta la Comunità.

Una risposta al secondo problema deve tenere conto del fatto che la maggior parte dei paesi del mondo interviene in modo sostanziale nel settore agricolo della sua economia. Le ricerche condotte dalla Commissione della Cee hanno dimostrato che i sistemi di sostentamento e protezione del mercato forniscono il 50% dei redditi agricoli della Comunità e il 45% dei redditi agricoli degli Stati Uniti.

La portata e la modalità di questo intervento dipendono dalle priorità interne e, in ultima analisi, dal contesto politico, dove considerazioni puramente economiche e sociali possono essere secondarie o persino ignorate del tutto. In effetti si può facilmente dimostrare che ogni decisione particolare dipende in genere dalla configurazione del potere fra gruppi sociali e fra gli stessi agricoltori.

Ma le misure di intervento decise in tali condizioni tendono ad avere importanti conseguenze, a breve o a lunga scadenza, per i mercati internazionali e per l'interesse commerciale degli altri. Ci sono stati ripetuti appelli affinché il coordinamento internazionale, l'armonizzazione e la regolazione degli interventi esterni in agricoltura, entrino in rapporto con questa situazione. Ci sono buone ragioni per la mancanza attuale di tale coordinamento. L'istituirsi di un ordine internazionale richiederà un cambiamento radicale dell'atteggiamento degli uomini di governo, non ultimi quelli della Comunità.

Perché si produca un tale cambiamento di atteggiamento è necessario, e ciò sarà forse la sua prima manifestazione, che coloro che decidono le misure interne di intervento cerchino di prevedere, a breve e a lunga scadenza, le conseguenze internazionali sia commerciali ed eco-

nomiche che sociali, di decisioni prese spesso in una prospettiva piuttosto limitata. All'interno una maggiore pressione sull'interesse comune, opposto a quello di specifici gruppi di produttori, completerà e faciliterà l'accordo internazionale.

Lo scopo di questo studio è precisamente quello di intraprendere una analisi critica della politica agricola comunitaria, sia per quanto riguarda le sue conseguenze internazionali sia per quanto riguarda l'interesse generale della Comunità, nella convinzione che la Comunità non possa, in un mondo che diventa sempre più interdipendente nei problemi sociali ed economici, salvaguardare effettivamente i propri interessi senza tenere in considerazione, nella sua politica agricola come in altri campi, gli interessi agricoli, gli interessi e le potenzialità dei suoi partners.

Il semplice fatto che i costi diretti e indiretti, economici e sociali della attuale politica agricola comune non siano un onere impossibile per la Comunità, non giustifica il mantenimento dello status quo. Dal punto di vista dello sviluppo interno della Comunità e della aspirazione ad una integrazione europea, è senz'altro vitale che la politica agricola comune, che è la sola politica comune che la Comunità abbia avuto, possa conseguire i suoi fini per il vantaggio di tutti ed essere così una dimostrazione pratica del rendimento, della capacità e dei vantaggi della Comunità.

Dal punto di vista dei rapporti della Comunità con il resto del mondo, non è meno evidente la necessità di un cambiamento nel senso di un uso più responsabile dei prezzi esistenti e degli strumenti di mercato. Dal momento che alcuni partners commerciali della Comunità hanno avuto molto da guadagnare dalla liberalizzazione del commercio agricolo, la Comunità dovrebbe essere in grado di assicurare una maggiore apertura dei loro mercati adottando nuove vedute in campo agricolo. Inoltre molti paesi meno sviluppati dipendono gravemente dalle loro esportazioni di prodotti agricoli, e la politica agricola della Comunità, spesso protezionistica all'interno e qualche volta decisamente aggressiva all'estero, può avere spiacevoli o anche disastrosi effetti in quei paesi meno sviluppati che dipendono maggiormente dalle esportazioni. Infine, esportando a prezzi di quasi dumping le conseguenze della propria insufficiente capacità a limitare la produzione e a risolvere i suoi problemi agricoli, la Comunità rischia di diventare una importante fonte di tensione politica e commerciale. Ciò aumenta i pericoli di un crollo incontrollato del sistema commerciale internazionale e minaccia di scatenare reazioni a catena che sarebbero disastrose per tutti.

Escalation protezionistica

Non ci sono dubbi riguardo la natura protezionistica della politica agricola comunitaria, anche se nel mondo di oggi essa non sia la sola a meritare questo aggettivo. Assieme ad altri casi particolari, quali la Norvegia, la Svizzera e la Finlandia (e forse anche il Giappone), la Comunità è tra i paesi con i più alti prezzi agricoli garantiti nel mondo occidentale sebbene essa non abbia né salari o altri costi più alti, né in media guadagni più alti. Nonostante la difficoltà di fare precisi confronti statistici, non è discutibile la frattura tra i prezzi agricoli della Comunità e i prezzi interni dei più importanti produttori agricoli in paesi sviluppati e meno sviluppati; sebbene la frattura si modifichi secondo i prodotti, i prezzi nei paesi fuori della Comunità sono spesso del 30% o del 40% inferiori ai prezzi europei per i prodotti chiave. Si conviene in generale che questi alti prezzi europei derivino da tre cause principali.

Primo, la inadeguata e irregolare struttura dell'agricoltura europea e in particolare l'eccesso di manodopera rispetto alle terre da coltivare. Questo fattore è responsabile degli alti prezzi dei raccolti e in particolare delle granaglie. Un incoraggiamento a lungo termine si può trarre dal fatto che durante il periodo tra il 1967 e il 1971, quando fu imposta la politica agricola comune, circa il cinque per cento o più della popolazione agricola lasciava ogni anno la terra. In altre parole la politica di alti prezzi della Comunità non ha evitato il cambiamento strutturale e il passaggio graduale dell'eccedenza di manodopera, anche se quest'ultimo non è stato abbastanza rapido da evitare una eccedenza della produzione, lo smembramento del mercato e altri investimenti in aziende agricole marginali.

La seconda causa degli alti prezzi europei è stata la continuazione, e in alcuni casi la creazione, degli aiuti per una produzione climaticamente marginale. Per esempio, anche con l'aiuto di una avanzata tecnologia o di una moderna organizzazione, la produzione dello zucchero di barbabietola sarebbe ancora più costosa della produzione tropicale dello zucchero di canna, come è stato dimostrato dai risultati ottenuti in Argentina, in Australia, in Brasile e nei Caraibi. Il relativo vantaggio goduto dai produttori di zucchero tropicale diventa particolarmente evidente se si tengono a mente i costi alternativi. Ai tropici ci sono poche possibilità alternative di occupazione, se pure ve ne sono, sia per la terra che per gli uomini che la lavorano, e i costi alternativi sono dunque molto bassi. Tuttavia le alternative aperte ai produttori di zucchero di canna, molti dei quali vivono nelle più ricche zone d'Europa, sono per contrasto molto mutevoli e i loro costi alternativi sono corrispondentemente alti.

La terza causa è legata alla prima: la scarsità di terra coltivabile ha condotto l'Europa a perseguire in molte aree una coltivazione e una produzione intensiva il che richiede una forza lavoro proporzionale e si risolve in un alto rendimento per acro. Oggi queste coltivazioni (produzione di vino a bassa gradazione alcolica, coltivazioni di frutta, tabacco, verdura) sono scarsamente concorrenziali con quelle dei paesi, soprattutto nel Mediterraneo, che non hanno ancora raggiunto l'industrializzazione e che hanno abbondante manodopera e almeno equivalenti condizioni climatiche e naturali.

Inoltre, nonostante l'abolizione di tutte le quote, il livello comunitario dell'assistenza e della protezione sembra significativamente più alto di quello dei suoi stati membri prima della istituzione di una politica agricola comune. I prezzi comuni furono stabiliti a livelli più alti della media ponderata dei prezzi nazionali. Il sistema comune di protezione e di assistenza del mercato è più automatico che nella maggior parte dei precedenti sistemi nazionali; e alla fine la Comunità ha abolito l'effettivo controllo della produzione che vigeva in alcuni degli stati membri (Francia, Paesi bassi).

L'effetto protezionistico globale della politica agricola comune, come si riflette nelle cifre commerciali, non sembra tuttavia essere stato enorme: la bilancia commerciale della Comunità per i prodotti soggetti alla politica agricola comune, è andata da un deficit di 2.500 milioni di dollari nel 1963 a un deficit di 2.700 milioni di dollari nel 1970, in relazione alla produzione della Comunità valutata 35.000 milioni di dollari. In questo senso la politica agricola comune è stata fino ad oggi piuttosto una sintesi delle precedenti politiche protezionistiche. Ma le cifre globali possono talvolta ingannare. La politica agricola comune non ha avuto la sua piena forza fino al 1967, e in qualche caso, vino e tabacco, fino al 1970. Inoltre c'è sempre un intervallo di tempo tra le decisioni di politica economica in agricoltura e il loro risultato pratico. Per queste ragioni può non essere evidente il risultato completo della politica agricola comune. Infine, l'aumento così lieve del deficit nel commercio agricolo in realtà mostra l'ampia riduzione nella parte sostenuta dalle importazioni nel consumo delle derrate nella Comunità, e un notevole aumento del livello di autosufficienza agricola. È significativo che questo aumento abbia avuto luogo nel momento di una crescente disparità tra il livello dei prezzi della Comunità e quello dei prezzi prevalenti nelle altre regioni agricole del mondo, il che suggerisce che la posizione competitiva della Comunità è peggiorata. Ciò sembrerebbe giustificare un cambiamento strutturale nell'economia europea e una fiducia molto maggiore nella importazione delle derrate.

Non c'è ragione di credere che questa sia una situazione temporanea e che possa quindi essere ignorata. Per la produzione a larga scala

dei raccolti, soltanto una parte della superficie coltivabile della Comunità può sperare di entrare in concorrenza con l'agricoltura meccanizzata delle praterie americane, canadesi, australiane o argentine. Egualmente per le produzioni intensive con una alta incidenza di manodopera (vigne, olivi, tabacco, orticoltura ecc.), la disparità tra i costi della manodopera nei paesi sviluppati e meno sviluppati può soltanto aumentare a media scadenza, come senza dubbio aumenterà la scarsità della manodopera avventizia nella Comunità. I paesi meno sviluppati dovrebbero allora beneficiare in questi settori di una posizione concorrenziale via via più favorevole. Infine per quei prodotti europei che sono in diretta concorrenza con i prodotti tropicali (olio da semi, riso, zucchero, farina di cassava ecc.), l'unica ipotesi di lavoro accettabile è quella dello sviluppo economico dei paesi tropicali; e cioè — almeno all'inizio — deve significare un aumento dei prodotti in questione nelle loro esportazioni, tanto più che essi beneficiano di più favorevoli condizioni naturali e di costi di lavoro più bassi.

Tutti questi argomenti sono resi più probanti dalla costante riduzione dei costi di trasporto e dal crescente miglioramento delle tecniche di immagazzinamento e di conservazione che facilitano di molto le importazioni da paesi lontani.

Infine sembra che la Comunità abbia migliorato negli anni recenti la sua posizione concorrenziale soltanto in un numero limitato di settori, fundamentalmente nella produzione casearia e della carne bovina, porcina, del pollame, delle uova. Questi prodotti necessitano di una tecnologia altamente sviluppata, di investimenti considerevoli e di un clima temperato — fattori questi che consentiranno all'Europa di beneficiare di un vantaggio permanente. E la prospettiva di una carenza mondiale a lungo termine di queste proteine animali, indica la direzione che la futura produzione della Comunità potrà prendere con profitto.

Contraddizioni costose

Gli svantaggi della presente struttura della politica agricola comunitaria non si limitano soltanto al suo esteso protezionismo. Come è stato spesso rilevato dalla Commissione, questa politica è caratterizzata anche da diverse contraddizioni. Fino ad oggi il Consiglio dei ministri non ha ritenuto di dovere operare.

Allo stesso tempo la Cee ha prodotto eccedenze costose di grano, latte, zucchero, frutta e ha trascurato quei prodotti che il mondo probabilmente richiederà in crescenti quantità nei prossimi anni e in particolare la carne. Ciò che è più importante, il fatto che la Comunità accordi livelli di prezzi molto differenti e protezione ai prodotti competitivi, sia

in parte sia completamente intercambiabili, ha introdotto considerevoli e costose distorsioni nei suoi modelli di produzione e di consumo, così come in quelli del commercio mondiale. Infine si può osservare che la Comunità ha finito col pagare i più alti prezzi, e col dare il più alto livello di protezione non a quei prodotti che provengono principalmente dalle sue regioni più povere e dagli agricoltori più poveri, bensì a quei prodotti che provengono da regioni già prospere e meglio in grado di affrontare la concorrenza internazionale.

Il nocciolo del problema consiste nel rapporto tra i prezzi fissati per la carne da una parte e quelli fissati per i raccolti dall'altra (principalmente granaglie, ma anche barbabietola da zucchero e colza). L'alto livello dei prezzi fissati per questi ultimi prodotti ha portato ad un aumento artificiale nella produzione comunitaria che potrebbe, almeno parzialmente, essere sostituito più a buon mercato dalle importazioni. Nello stesso tempo essa ha penalizzato l'allevamento del bestiame in un momento di crescente scarsità mondiale e di prezzi decrescenti. In termini regionali ciò ha significato che un agricoltore del Limousine, povera regione agricola che si basa principalmente sull'allevamento del bestiame, ha guadagni medi pari a soltanto un quarto di quelli ottenuti da un agricoltore della regione di Parigi, dal quale inoltre egli è obbligato a comprare le granaglie di cui ha bisogno a prezzi artificialmente alti. Lo stesso accade per la produzione della carne, della quale c'è una carenza mondiale, e che la Comunità deve importare ad alto prezzo; e quando un agricoltore e un allevatore entrano in concorrenza per comprare o per affittare un terreno agricolo, il coltivatore può facilmente soppiantare l'allevatore a causa degli alti prezzi garantiti dalla Comunità.

Per la stessa ragione, se la qualità della terra rende possibile un raccolto di trenta quintali di grano (che è molto modesto nelle condizioni europee), l'allevatore ha tutto l'interesse di trasformare le sue pasture e farvi crescere del grano che si aggiungerà alle eccedenze della Comunità e sarà venduto sottocosto nel mercato mondiale con una sovvenzione del fondo agricolo della Comunità. Tutto ciò è stato naturalmente analizzato da molti studiosi.

Oltre a incoraggiare la sovrapproduzione nella Comunità, l'alto prezzo dei mangimi ha anche un effetto restrittivo sulla domanda di trasformazione dell'industria animale, causando così una ulteriore perdita commerciale ai produttori di mangimi in concorrenza dentro e fuori la Comunità.

L'influenza negativa di questa politica sul commercio mondiale e la specializzazione sono così palesi che le loro conseguenze sul consumatore, sul contribuente e sulle numerose regioni agricole povere all'interno della Comunità stessa.

Ci sono anche conseguenze inaspettate. L'alto prezzo della protezione accordata al mercato delle granaglie della Comunità, incoraggia la vendita di surrogati alimentari quali il pannello di sansa, e gli alimenti a base di soia che provengono dagli Stati Uniti e che, diversamente dalle granaglie, entrano nel Mercato comune senza restrizioni — ulteriore e più grave contraddizione nel sistema comunitario. In parte almeno, le perdite degli Stati Uniti, quale risultato della politica granaria della Comunità, sono state bilanciate da una vasta e rapidamente crescente importazione di semi di soia, ma il Canada e altri grandi esportatori di grani non godono di tale possibilità e hanno delle perdite nette. Nello stesso tempo la vendita a basso prezzo di grandi quantità di pani di soia ha invaso i mercati mondiali con grandi quantitativi del suo sottoprodotto, l'olio di soia, che minaccia l'esportazione di olio vegetale dei paesi meno sviluppati. Questa è una delle principali ragioni della recente crisi nel mercato dell'olio di noce, il principale prodotto esportato da paesi come il Senegal.

Spaccatura dei mercati agricoli mondiali

La Comunità non è in nessun modo l'unica « potenza » che interviene sul mercato agricolo e quindi sul mercato mondiale e che, interamente o parzialmente, si protegge dalle leggi del libero commercio. In effetti, in concorrenza sul mercato mondiale non sono i produttori agricoli isolati o associati, ma le politiche agricole nazionali o internazionali. Come conseguenza, la divisione internazionale del lavoro è scarsamente applicata. In molti casi un paese comincia a esportare un certo prodotto non per ragioni obiettive, ma perché i suoi produttori sono stati capaci di ottenere dalle autorità pubbliche garanzie particolarmente favorevoli e, o, un sistema particolarmente efficiente o automatico di aiuti per l'esportazione.

Così nel 1969 il Canada subì una grossa perdita di grano mentre il grano della Comunità, aumentato al doppio del costo, fu in grado di conquistare i mercati dell'Estremo oriente, con il generoso aiuto del Fondo agricolo della Comunità che coprì le differenze di prezzo e i costi di trasporto.

Per quanto riguarda la produzione della barbabietola da zucchero e dello zucchero, l'aiuto finanziario dato dalla Comunità è stato tale che i Sei hanno prodotto dal quindici al venti per cento in più del loro fabbisogno — una eccedenza da 1 a 1,4 milioni di tonnellate metriche, tre o quattro volte l'eccedenza che esisteva prima che il sistema del Mercato comune fosse organizzato. Queste eccedenze, fino alla relativamente recente carenza, dovevano essere trasformate in foraggio, o, più, frequentemente, vendute sul mercato mondiale grazie ad

un sostanziale sussidio governativo.

Usando il suo potere economico piuttosto che l'autocontrollo che discenderebbe dall'Accordo internazionale per lo zucchero, l'Europa dei Sei ha contribuito a lungo alla depressione dei prezzi dello zucchero sul mercato libero e ha avuto un ruolo notevole nello scoraggiare gli investimenti nello zucchero nei paesi meno sviluppati. Le scarse prospettive di esportazione di questi paesi, assieme al parziale fallimento dei raccolti di zucchero a Cuba e i miseri raccolti nell'Unione sovietica, spiegano la relativa scarsità del 1971. Ma questa scarsità ciclica e artificiale, che oggi rende facile alla Comunità di disporre delle sue eccedenze, non giustifica la politica che ha collaborato a provocarla. È avvenuto cioè che il sistema comunitario ha messo in grado i produttori di zucchero della Comunità di sfuggire alla legge della concorrenza in un periodo di saturazione, alterando il mercato mondiale, e li ha quindi messi in grado di occupare il terreno lasciato libero da coloro che la saturazione aveva aiutato a rovinare.

Se si convenisse che la capacità di ogni paese a sostenere la propria esportazione agricola è inversamente proporzionale alla parte giocata dall'agricoltura in quella economia, si vedrebbe che il peso è sostenuto dai paesi essenzialmente agricoli e/o sottosviluppati. Ma lungi dal volere sovvenzionare le esportazioni, molti di questi paesi sono persino costretti a tassarle per aumentare le entrate dello stato (è il caso per esempio delle noci senegalesi, dello zucchero e della carne e dei cereali in molti paesi sudamericani). La inevitabile crisi dei prezzi mondiali è allora pagata da quei produttori e da quei paesi che traggono dal mercato mondiale la parte essenziale delle loro entrate. In questo modo l'aumento degli aiuti commerciali e delle garanzie finanziarie date per aiutare la parte più inefficiente degli agricoltori, come nel caso della politica agricola comune, per quanto possa essere giustificata dalle basse entrate, conduce generalmente a grandi difficoltà per gli altri, includendo non soltanto gli agricoltori dei paesi sviluppati, che sono in genere grossi esportatori agricoli come la Danimarca, il Canada e l'Australia, ma anche per i contadini e i piccoli agricoltori dei paesi meno sviluppati. In questo senso si esportano le difficoltà di ordine economico sociale e politico. E questo continuerà fin tanto che i poveri e piccoli agricoltori della Comunità saranno aiutati non da schemi precisi ma da un generico aiuto finanziario a livelli che superano ogni realtà economica.

In merito a questi problemi, ciò che manca — oltre ai negoziati internazionali e agli accordi internazionali, la cui mancanza è spesso un alibi — è un sollecito interesse della Comunità per l'importanza e le implicazioni connesse nello scegliere un certo sistema di aiuti, nell'adottare specifiche misure di intervento e di protezione, o nel prendere

particolari atteggiamenti nelle discussioni interne.

Così quando nel 1968, al tempo dei negoziati per l'Accordo internazionale per lo zucchero, la Comunità domandò una quota di esportazione di 1,2 milioni di tonnellate metriche — quattro volte superiore alla media delle precedenti esportazioni — quale istituzione politica e democratica in Europa tirò il bilancio dei costi reali a lungo termine e dei vantaggi che il soddisfare a tale domanda avrebbe comportato per la Comunità?

Nel 1970 la Comunità decise di stabilire un sistema di « pagamenti dei deficit » per sostenere la propria produzione interna di tabacco. Questo significava delle sovvenzioni annuali di circa 2.000 dollari per ettaro, destinate ad aumentare in futuro a causa della crescente disparità fra i costi del lavoro nella Comunità e nei principali paesi esportatori di tabacco, molti dei quali sono paesi meno sviluppati. Adottando questo sistema la Comunità ha scelto di aiutare i più poveri produttori di tabacco, attraverso una politica incontrollata di sovvenzioni che conduce ad un aumento, assoluto o relativo, della produzione di tabacco. Questa scelta riflette realmente il suo vero interesse? Sembra improbabile, perché la situazione economica e sociale dei produttori di tabacco della Comunità rimane fundamentalmente insoddisfacente nonostante la portata degli aiuti che essi ricevono; e perché essa non riesce ad offrire nessuna possibilità di esportazione ai paesi produttori di tabacco che sono in concorrenza. La Comunità contribuisce a negare loro una possibilità di sviluppare la loro economia e di prendere il loro posto nel sistema commerciale mondiale.

Sarebbe facile moltiplicare questi esempi. Uno è offerto dalla politica della Comunità per il riso, che la rende artificialmente un esportatore. Un altro è la politica vinicola che attualmente promuove una costosa espansione dei vigneti europei per produrre vino a più alto prezzo e a inferiore gradazione alcolica, chiudendo così virtualmente le importazioni dai paesi mediterranei. I paesi nordafricani, e in particolare l'Algeria, sono quindi costretti a sradicare le loro viti che adattandosi molto bene al suolo e al clima, sono tanto competitive quanto popolari. Questo fatto conduce a sua volta ad una vasta disoccupazione dei contadini algerini, nel momento in cui la Comunità trova più difficile reclutare le grandi quantità di manodopera stagionale di cui necessitano i prodotti vinicoli. È vero che l'onere che tali politiche impongono all'Europa, la relativa perdita di benessere risultante dal mantenimento di attività agricole marginali, e l'uso del dumping sul mercato mondiale, non sono in se stessi insostenibili. A lunga scadenza possono apportare persino alcuni vantaggi. Ma è chiaro che ciò non minimizza affatto il costo umano dei cambiamenti che la Comunità deve prima o poi apportare, aiutare lo sviluppo dei paesi più poveri o

ridurre la tensione nel sistema commerciale mondiale.

Per tutte queste ragioni è necessario esaminare i modi in cui la politica agricola comune può essere riformata in modo da incontrare i reali interessi della Comunità — cioè integrare gradualmente l'agricoltura comunitaria nel contesto mondiale.

Riforma della politica agricola comune

Parzialmente la natura « inward looking » e le contraddizioni di una politica agricola comune possono essere spiegate con la necessità e la difficoltà di conseguire, in relativamente breve tempo, dei compromessi accettabili per l'interesse agricolo e per i governi dei sei paesi. Egualmente, la mancanza al livello comunitario di qualunque meccanismo per una politica sociale, una politica regionale e una politica industriale e, fino a qualche tempo fa, di una riforma delle strutture agricole, ha condotto la Comunità a cercare di risolvere la maggior parte dei suoi più gravi problemi con qualunque mezzo avesse a disposizione, in altre parole attraverso il sostegno dei prezzi e il controllo del mercato.

A questa situazione contribuisce anche il fatto che per il commercio agricolo non ci sono dei regolamenti rispettati universalmente dalla comunità internazionale.

Da questo punto di vista sia il contesto comunitario sia quello internazionale sono cambiati.

L'allargamento della Comunità dà una nuova dimensione al problema del commercio agricolo internazionale. Tre paesi che godono di bassi prezzi agricoli e che in alcuni settori impongono dei limiti alla produzione, saranno inclusi in una economia agricola di alti prezzi, con ampie, se non illimitate, garanzie governative. A meno che non vi sia una grande evoluzione nell'orientamento della politica agricola comune, l'allargamento della Comunità porterà naturalmente a sostanziali aumenti nella media ponderata dei prezzi agricoli prevalenti nei Nove e a un sostanziale aumento della media ponderata nella protezione. Il risultato logico sarà un aumento della produzione e un abbassarsi della domanda. Ciò a sua volta condurrà al declino assoluto e relativo dell'importazione agricola dei Nove. L'esito sarà una ulteriore regressione nella divisione internazionale dell'attività agricola, dal momento che produttori meno efficienti sostituiranno fornitori tradizionali ed efficienti.

Tre prodotti possono servire a illustrare questo punto.

a - Il considerevole aumento previsto nel prezzo delle granaglie nel Regno Unito condurrà ad un allargamento della produzione delle granaglie coincidente con la diminuzione della domanda per i mangimi.

L'azione delle preferenze comunitarie metterà in grado i sei paesi originari, almeno nei primi anni, di vendere vantaggiosamente in Inghilterra l'eccedenza del loro grano e del loro orzo. Dal momento che in questo modo il bilancio non viene alterato, sarà ridotto l'incentivo a cambiare una politica non economica che ha provocato l'accumularsi di queste eccedenze.

b - Sebbene non sia stata ancora stabilita la politica definitiva dello zucchero della Comunità, e sebbene essa si sia impegnata con fermo proposito a salvaguardare gli interessi di quei paesi in via di sviluppo che tradizionalmente forniscono zucchero al Regno Unito, è tuttavia previsto che una produzione semieconomica in aumento in Inghilterra e nei Sei, lascerà poco spazio alla esportazione tradizionale dei produttori efficienti, quali l'Australia, mentre limiterà ai paesi meno sviluppati del Commonwealth gli sbocchi per l'esportazione.

c - La produzione casearia in Nuova Zelanda (e in misura minore in Australia), sebbene effettuata in condizioni molto economiche, rischia di essere soppiantata nel tempo dalla crescente produzione inglese, danese e irlandese, e senza dubbio francese, paesi tutti meno efficienti della Nuova Zelanda.

Questi, che non sono esempi isolati, mostrano chiaramente le possibili conseguenze di includere il maggiore importatore di prodotti agricoli del mondo in una Comunità che è realmente isolata dal resto del mondo attraverso l'uso di un sistema di tasse e di sovvenzioni interne del mercato.

Mettendo insieme l'aumento del costo dell'alimentazione, la crescente difficoltà di una esportazione industriale per la Comunità, la perdita di ricchezza legata al mantenimento della manodopera e del capitale nella agricoltura a bassa produttività, e le spiacevoli conseguenze della politica agricola comune sulla distribuzione del reddito, è facile vedere gli svantaggi che procura il continuare ad applicare la politica agricola comune nello stesso modo in cui è applicata oggi nella Comunità dei Nove.

Il bilancio di esercizio diventa anche peggiore se ci si ricorda che la riduzione dei mercati e/o dei prezzi agricoli del mondo colpisce i paesi meno sviluppati i quali, diversamente dagli Stati Uniti, sono generalmente incapaci di riconvertire la loro produzione agricola verso mercati in espansione (come nel caso della soia), per ottenere compensazioni commerciali in altri campi, o per dare ai produttori dei redditi garantiti in tempo di crisi.

In effetti, i provvedimenti da prendere per evitare il danno che la politica agricola comune infligge al commercio mondiale, sono fondamentalmente gli stessi di quelli necessari a prevenire squilibri economici e sociali all'interno della Comunità allargata.

Ci sono altre ragioni per un ponderato riesame della politica agricola comune. Tra le quali:

— Il crescente peso e l'aumentata responsabilità economica e politica della Comunità che coincide con la pressione rapidamente crescente esercitata dai paesi meno sviluppati che cercano di sfuggire alla loro attuale situazione. Questa pressione è basata in parte su una migliore comprensione della prevalenza economica, se non dello sfruttamento, che è forse inconsapevolmente esercitata dai paesi più ricchi.

— La prospettiva, per i prossimi anni, di una serie di importanti decisioni che coinvolgeranno la Comunità (la revisione dell'Accordo internazionale per lo zucchero, la revisione e la possibile estensione della Associazione di Yaundè, e soprattutto l'apertura, nel 1973, di negoziati commerciali nel Gatt). Il successo di ognuna di queste decisioni dipenderà dalla prontezza della Comunità a fare concessioni commerciali su un numero di prodotti soggetti alla politica agricola comune, e dall'importanza che è disposta a dare a uno o all'altro dei suoi partners commerciali e dal fatto che le parti contraenti accettino una disciplina, concordata insieme, che interessi le sovvenzioni all'agricoltura.

— Il rendersi sempre più conto, sulla base dell'esperienza, della impossibilità per l'attuale politica dei prezzi e delle sovvenzioni commerciali, di conseguire gli obiettivi economici e sociali prefissi, rendendo nello stesso tempo l'agricoltura capace di soddisfare le nuove condizioni sociali e ambientali che essa può assumere in certe regioni.

La Comunità potrebbe accettare questa sfida più facilmente adesso che all'epoca in cui fu stabilita per la prima volta una politica agricola comune. Fin dal marzo 1972, la Comunità ha sostenuto una politica e un meccanismo per riformare l'agricoltura incoraggiando gli agricoltori a lasciare le terre, a modernizzare le loro aziende, a perfezionare le loro specializzazioni o a formarsi una nuova preparazione in vista di altre occupazioni. La Comunità ha anche deciso di incoraggiare la creazione di nuovi lavori industriali nelle regioni agricole bisognose, e di provvedersi dei mezzi necessari per perseguire una politica regionale europea. Dovrebbe così essere più facile oggi realizzare gli inevitabili cambiamenti se la Comunità decide di essere più aperta o più in concorrenza con i prodotti agricoli del resto del mondo. Nello stesso tempo, il fatto che tutti gli stati membri della Comunità abbiano accettato i principi di base di una politica agricola comune — livelli unitari di prezzo, solidarietà finanziaria e preferenze comunitarie — mette in grado la Comunità, e soprattutto quei membri che sono saldamente legati alla sua politica, di guardare con molto maggiore equanimità di prima alla prospettiva di utilizzare i meccanismi che sono stati definiti, e di perseguire una politica differente da quella che risultava dai compromessi giorno per giorno.

Verso una politica coerente

Non è difficile descrivere quale potrebbe essere per la Comunità una « buona » politica agricola: gli sforzi sostenuti fin dal 1968, e che hanno cominciato a dare frutti con la pubblicazione del piano Mansholt per la riforma delle strutture dell'agricoltura europea, hanno dimostrato che la reale difficoltà sta nel decidere come spostarsi dalla politica attuale a quella auspicata. Il problema è che la direzione politica, passata e presente, ha condotto i produttori agricoli a fare investimenti che costituiscono in se stessi una fonte di rigidità e un ostacolo da superare.

A livello istituzionale, l'assenza di una reale struttura politica che potrebbe rendere possibile un fondamentale dibattito sulle essenziali direzioni politiche, ha reso difficile prendere delle decisioni salde e di lunga portata.

Questa debolezza della struttura politica della Comunità, porta con sé l'ulteriore rischio che i gruppi di pressione possano alterare la realizzazione di ogni futura riforma politica. Quei prodotti che sono stati « sacrificati » all'interesse del commercio internazionale, sono stati di solito non i più inefficienti, ma privi dell'aiuto di un influente gruppo di potere. La tentazione politica di prendere delle decisioni sbagliate in politica agricola è la più grande, perché i risultati non sono evidenti per molti anni, e in qualche caso, per periodi ancora più lunghi.

Nessuno dei cambiamenti qui proposti è in se stesso una sfida al sistema: il problema è soltanto quello di applicare il sistema in modo diverso.

Nei prossimi dieci anni la sola politica dei prezzi non sarà in grado di venire incontro contemporaneamente alle necessità delle entrate dei produttori meno favoriti di tutte le regioni agricole della Comunità, e ai bisogni elementari dei consumatori e dei contribuenti, per non parlare degli interessi esterni della Comunità.

Se la Comunità desidera veramente andare incontro a queste diverse necessità, dovrà cessare di fare un così esclusivo affidamento sull'arma del prezzo e della politica di mercato quale strumento per trattare con gli specifici problemi di certi gruppi, di certe regioni e perfino degli stati membri. Dovrà invece trattare con queste specifiche difficoltà attraverso mezzi specifici — politica sociale, politica strutturale e diversi tipi di indennità o di sovvenzioni. In termini politici dovrà fare qualche distinzione tra le legittime richieste di reddito da parte di particolari gruppi di agricoltori, e le richieste generiche. Le entrate agricole non devono più essere determinate soltanto dai prezzi agricoli, e sovvenzioni selettive devono essere date a coloro che ne hanno bisogno. Nella Comunità di oggi nessuna politica dei prezzi può da sola provvedere redditi adeguati agli agricoltori che vivono su pic-

cole proprietà o che lavorano terre marginali in regioni periferiche, o può essere accettata dagli agricoltori i cui prezzi diminuiscono perché la loro moneta nazionale è stata rivalutata (che è il difficilissimo problema toccato agli agricoltori tedeschi), o può essere soddisfacente a media o a lunga scadenza per il resto della popolazione della Comunità.

Quale livello di prezzi agricoli deve essere stabilito nella Comunità? Sono possibili due approcci ed entrambi pragmatici: o un livello fissato in riferimento ai costi delle aziende comunitarie ben gestite e bene organizzate, o un livello basato sui prezzi interni dei paesi che esportano i prodotti in questione. A breve scadenza entrambi gli approcci danno gli stessi risultati: dicono cioè che la Comunità deve abbassare in modo rilevante i suoi prezzi per le granaglie, lo zucchero di barbabietola e l'olio di semi. Nell'attuale momento di rapida inflazione, l'aggiustamento richiesto può essere largamente conseguito in cinque o sei anni congelando i prezzi di questi prodotti.

Allo stesso tempo sarebbe necessario portare i prezzi del grano più vicino a quelli dei mangimi (orzo e mais).

Inoltre potrebbe essere esercitato meno rigorosamente un intervento governativo su questi prodotti, in modo da ottenere una maggiore concorrenza fra le differenti regioni della Comunità.

Queste riduzioni del prezzo reale dovrebbero andare di passo con parziali, temporanee e graduali compensazioni finanziarie per specifici gruppi di produttori, dal momento che il cambiamento condurrebbe a difficili redditi per le aziende agricole di piccola e media grandezza e a difficoltà finanziarie per le grandi aziende che sulla base dei prezzi attualmente in vigore nella Comunità, hanno intrapreso investimenti di vasta portata, quali l'acquisto di terre e di attrezzature. Date agli agricoltori le possibilità di reagire ad una nuova politica, l'aiuto finanziario potrebbe essere inferiore all'ammontare della perdita diretta che risulta da una riduzione del prezzo, e non dovrebbe essere direttamente proporzionale all'area coltivata: per ogni azienda dovrebbe essere stabilito un limite più alto.

La riduzione dei prezzi condurrebbe immediatamente a considerevoli guadagni economici e finanziari, le eccedenze di grano, di orzo e di zucchero sarebbero eliminate. In pochi anni ci sarebbe un grande aumento della domanda globale per le granaglie, e una caduta relativa o assoluta dei prezzi dei prodotti animali. La carenza di carne bovina sarebbe attenuata. Il conseguente risparmio sarebbe utilizzato, come condizione prioritaria, per una serie di misure atte a consolidare o ad accelerare la riforma agricola. Infatti sia la mancanza di risorse sufficienti, sia gli alti prezzi attuali limitano l'efficacia dei recenti passi della Comunità in quella direzione.

Il guadagno economico derivante da un riordinamento dei prezzi.

e della politica di mercato può rapidamente raggiungere i 2.000 milioni di dollari annui. Questi potrebbero contribuire ad aumentare sostanzialmente l'incentivo a lasciare la terra, offerto adesso soprattutto ai vecchi agricoltori, per dare maggiori possibilità a quelli che rimangono. Queste somme permetterebbero inoltre alla Comunità di allargare la propria attività nel settore della politica regionale, e di provvedere alle possibilità di un lavoro industriale nelle regioni agricole periferiche.

La Comunità potrebbe stabilire un permanente sistema di compensazione diretta per le regioni agricole naturalmente povere o sottopopolate (per esempio regioni collinose o montagnose), ma nelle quali è necessario preservare l'attività agricola estensiva per ragioni non agricole, quali la conservazione dell'ambiente, il mantenimento di una popolazione minima e le condizioni dell'attività economica. Attualmente queste regioni non sono soltanto meno favorite ma anche minacciate dalla concorrenza di aree meglio disposte.

Dovrebbero essere eliminate anche altre distorsioni, in particolare quelle che esistono nel mercato dei grassi. Il prezzo del burro dovrebbe essere portato più vicino a quello dei suoi surrogati (olio e margarina) sia con una tassa su questi prodotti, sia con una riduzione sovvenzionata del prezzo del burro stesso. Allo stesso modo sarebbe logico stabilire gradualmente una maggiore eguaglianza nel grado di protezione che la Comunità offre alle granaglie e ai surrogati (in particolare alimenti basati sulla soia). Ciò, che comporterebbe una tassazione o una protezione sulle importazioni di olio di semi a prezzo mondiale, dovrebbe essere coordinato con la riduzione proposta del prezzo delle granaglie. Si eliminerebbe in tal modo una delle maggiori contraddizioni della politica agricola europea colmando una seria frattura nel sistema commerciale europeo.

Una politica diversa dovrebbe essere seguita per la produzione di vino a bassa gradazione alcolica, di tabacco e di olive, la cui produzione nella Comunità diventa sempre più marginale, nonostante i prezzi non siano eccessivi rispetto alle basse entrate che anche i produttori più abili ottengono da questi prodotti.

Qui la riforma principale dovrebbe essere di indicare gli incentivi per sostituire i raccolti, e di usarli sistematicamente per eliminare la produzione marginale e incoraggiare l'aggiustamento della posizione competitiva della Comunità nel mondo.

Ciò implica che la Comunità deve tenere conto delle considerazioni esterne nelle sue decisioni annuali sui prezzi e sugli aiuti commerciali. Se non lo fa rischia di mantenere, di consolidare, e persino di creare una nuova produzione marginale. Da questo punto di vista, il vigente sistema di imposte automatiche e di aiuti alla esportazione non facilita le cose, perché isola completamente i prezzi agricoli e i mercati europei

dall'economia agricola mondiale. Soltanto caute decisioni, prese lungo gli anni dalle istituzioni politiche della Comunità (Commissioni e Consigli), possono assicurare che i prezzi della Comunità sostengono il confronto, a lunga e a media scadenza, con l'orientamento dei prezzi nei paesi fuori dalla Comunità.

In alcuni casi la Comunità potrebbe considerare la situazione mondiale da un punto di vista soltanto unilaterale: in ogni caso ne sarebbe avvantaggiata. Tuttavia la conclusione di un accordo multilaterale relativo ai livelli di produzione e di aiuto da dare all'agricoltura, e la regolazione dell'esercizio mondiale, renderebbero tale politica piú efficace, meno difficile da conseguire e politicamente piú accettabile.

Questa è una delle ragioni per cui la Comunità dovrebbe incoraggiare la conclusione di questo accordo che potrebbe includere dei regolamenti concordati relativamente agli aiuti alla esportazione, la gestione coordinata delle scorte nei paesi importatori ed esportatori, che servirebbe ad ammortizzare le conseguenze sui prezzi dei buoni e dei cattivi raccolti, e un accordo sul livello massimo degli aiuti da accordare ai prodotti agricoli nei vari paesi. I livelli degli aiuti, che in agricoltura corrispondono alle tasse doganali per i prodotti industriali, dovrebbero essere misurati secondo criteri concordati, in modo da conseguire un denominatore comune per le diverse misure di aiuti praticate nei paesi interessati.

Le concessioni commerciali fatte dalla Comunità in questo accordo non sarebbero assolutamente unilaterali. Introducendo stretti limiti agli aiuti accordati all'agricoltura, soprattutto nel settore delle granaglie, — e ciò avvantaggerebbe gli Stati Uniti — la Comunità avrebbe ogni diritto di domandare l'accesso al mercato americano per i prodotti caseari e altre derrate, e in futuro forse anche per la carne, settore in cui gli Stati Uniti sono meno competitivi e in cui la Comunità potrebbe sostenere un suo ruolo. Tali concessioni farebbero accettare piú facilmente l'introduzione del sistema di protezione sugli olii di semi già suggerito.

Sarebbe assurdo ignorare le difficoltà implicite nel conseguimento di un tale accordo internazionale. Ma nei prossimi anni la Comunità sarà impegnata nelle trattative multilaterali all'interno del Gatt, è adesso dunque che questa politica deve essere perseguita.

Nell'odierno stato di anarchia può sembrare esile la prospettiva di stabilire un ordine mondiale di questo tipo. Ma per la Comunità europea, come per gli altri membri della Comunità internazionale, le misure qui suggerite non sono altro che un mezzo per perseguire i propri interessi e per organizzare l'interdipendenza mondiale in un campo vitale per tutti loro.

V. Le importazioni europee nel campo energetico

di Jack Hartshorn

La dipendenza dell'Europa

Nel 1972 i Sei e i nuovi membri della Cee importarono circa il 60% del loro fabbisogno totale di energia. In termini finanziari ciò si calcola a circa il 15 o il 20% totale delle loro importazioni. Si prevede che la domanda per l'energia nella Comunità aumenti tanto velocemente, o un po' più velocemente, dell'economia in generale. Le importazioni di energia aumenteranno dapprima più velocemente, ma se continua la buona fortuna attuale nei mari del Nord il loro tasso di incremento diminuirà dopo il 1975. Anche così al 1980 saremo fortunati se non staremo ancora importando più della metà del fabbisogno di energia della Comunità; e al 1985 la proporzione sarà ancora probabilmente del 45%. In termini di mero volume, ciò significa una importazione pari all'intero consumo di energia oggi. Non è facile prevedere la quantità di energia che sarà rappresentata nel costo della nostra importazione totale. È vero che il volume della importazione di energia può non aumentare così velocemente come quello totale delle importazioni della Comunità. Ma il prezzo dell'energia importata, che durante gli anni Sessanta è sceso, mentre gli altri prezzi salivano, dovrebbe tenere adesso il passo con la inflazione generale. Allo stato attuale del mercato molto poco si può fare per evitare che il costo salga anche più velocemente. In ogni modo l'energia rimarrà una delle voci singole più importanti nel commercio estero della Cee. E il petrolio, che sostiene quasi tutto il movimento dell'energia nel commercio mondiale, è stato giustamente chiamato il più politico dei prodotti. La dipendenza della Comunità dalla importazione di energia, può diventare un fattore importante sia delle sue relazioni politiche estere, sia della sua politica economica estera.

Gli obiettivi a lungo termine della politica dell'energia della Comunità, sono stati riformulati molte volte dopo la loro prima definizione nel 1962. Ancora recentemente, nel 1969, la definizione era di « cercare rifornimenti sicuri a prezzi relativamente stabili e più bassi possibile ». La Commissione della Cee a quel tempo cercava di negare che i due obiettivi, prezzo basso e sicurezza dei rifornimenti, erano incompatibili. Ma ammise che nessuno dei due poteva essere perseguito come valore assoluto. Il perseguimento di questi due obiettivi non ha mai implicato delle misure radicali e specifiche, quali per esempio il controllo della esportazione del petrolio dagli Stati Uniti. La raccomandazione di un mercato relativamente aperto per l'importazione dell'energia, all'inizio degli anni Sessanta, non era una scelta precisa tra alternative possibili. Significava piuttosto accettare e razionalizzare una diminuzione della produzione locale del carbone e il conseguente spostamento verso la importazione del petrolio già in aumento e apparentemente inesorabile. Negli anni Sessanta il petrolio risultò essere molto più a buon mercato del carbone offerto anche sottocosto. Ciò fu una fortuna insperata e non un successo politico. Nel 1972 tuttavia la Commissione era convinta che stava sorgendo « un mercato di venditori » per i più importanti prodotti energetici, tale da imporre a tutti gli interessati un cambiamento delle loro idee sui costi e sui prezzi. Alla conferenza al vertice dell'ottobre 1972, fu concordemente definito l'obiettivo della politica dell'energia, definito come « la garanzia di sicuri e durevoli rifornimenti a condizioni economiche soddisfacenti ».

Di fronte al mercato dei venditori la Commissione della Cee sostiene adesso la necessità di accelerare gli investimenti nucleari: lo sviluppo di tutto il gas e del petrolio che può essere trovato all'interno e intorno alla Comunità, e un certo aumento dell'uso del carbone quale generatore di energia. Questo aumento tuttavia si può avere nell'importazione del carbone piuttosto che nella produzione della Comunità. Lo insieme di queste misure può ridurre la dipendenza dall'importazione del petrolio di una percentuale di cinque punti nel 1980 e due volte tanto, probabilmente, nel 1985. Ma le previsioni, riportate all'inizio di questo capitolo, tengono conto di tutti i risparmi nella importazione del petrolio che la Commissione spera di trarre da queste misure. Il nostro calcolo inoltre attribuisce ai mari del Nord una produzione molto superiore, all'inizio degli anni Ottanta, di quanto la Commissione abbia ipotizzato. E le cifre che abbiamo dato sono in qualche modo inferiori alle previsioni più ottimistiche sui mari del Nord fatte da alcuni osservatori molto fiduciosi. Non si può provare che questi osservatori abbiano torto, e tutti sperano che abbiano ragione. Ma bisognerà arrivare al 1975 per perforare anche le più importanti « strutture » del Mare del nord. Fino ad allora non ci saranno prove evidenti e sarebbe imprudente fon-

dare sull'euforia la politica dell'energia della Comunità. La Commissione non può permettersi un eccessivo ottimismo relativo a una possibile autosufficienza quando valuta la quantità di energia che l'Europa avrà bisogno di importare in futuro.

In termini assoluti la dipendenza dell'Europa è enorme. La Comunità importa più energia che il Giappone e l'America considerati insieme. In proporzione il Giappone è molto meno dipendente: esso importa oltre l'80% di tutta l'energia che utilizza, con una possibilità, meno evidente di quella europea, di ridurre questa percentuale. E gli Stati uniti, recentemente quasi autosufficienti, guardano adesso con costernazione il rapido aumento della importazione dell'energia negli anni Settanta. Le previsioni sono molto diverse; ma alcuni suggeriscono che verso il 1980-85, gli Stati uniti possono dovere importare il 50% o più del loro petrolio, e probabilmente anche il 30% del gas. Ciò significa il 25-30% del loro consumo totale di energia.

Per l'Europa e per il Giappone è di particolare importanza il fatto che, negli anni Ottanta, l'America possa avere bisogno di ottenere il 35% della sua importazione di petrolio dall'emisfero orientale. Per quasi quindici anni l'America ha deliberatamente ristretto la sua importazione di petrolio, il che ha limitato la sua domanda nelle aree di esportazione dell'emisfero orientale dal quale la Comunità e il Giappone traggono tutte le loro importazioni. Ma durante gli anni Settanta l'aumento delle importazioni americane eserciterà una influenza determinante sul crescere della domanda in quelle aree di esportazione, e sui prezzi mondiali del petrolio.

I nuovi bisogni dell'America

Negli Stati uniti il grado di dipendenza dalle importazioni è considerato come « una crisi dell'energia ». Ciò è in parte un problema di atteggiamenti nazionali. Gli Stati uniti sono una superpotenza di cui il commercio esterno non rappresenta più che il 5% delle entrate nazionali. È sempre difficile dipendere dalle importazioni di quei pochi prodotti industriali per i quali essa non è ampiamente autosufficiente. In più, lo standard americano di vita implica (ed è essenzialmente basato su) un quasi sregolato uso dell'energia in tutte le forme e per ogni scopo. Segni di una minore abbondanza dell'energia, anche quando si limita a certi combustibili e probabilmente transitoria, costituiscono uno shock e una sfida alla fiducia nella crescita esponenziale della prosperità americana. E il bisogno di dipendere dalle importazioni per ogni ragguardevole quantitativo di rifornimento di energia — particolarmente dalle aree di instabilità strategica dove gli interessi americani politici ed eco-

nomici possono divergere — preoccupa gli Stati uniti piú che gli importatori tradizionali quali i paesi europei.

A parte ogni altra considerazione la nuova dipendenza americana rappresenta il fallimento di una ben ponderata politica dell'energia. Alla fine degli anni Cinquanta la introduzione di quote di importazione per il petrolio rifletteva la decisione governativa fondamentale, per cui attraverso una serie di regolamenti e di aiuti fiscali per le industrie interne dell'energia, gli Stati uniti potessero, e quindi dovessero, mantenere un alto grado di autosufficienza nazionale. Nessun governo americano si è mai discostato da questa politica fondamentale (sebbene alcune politiche sussidiarie nei confronti di carburanti particolari e specialmente il gas, possano essere stati incompatibili con quella). Ma, provato che le riserve di petrolio e di gas scemano, che la produzione del petrolio ha sorpassato il massimo e che la produzione del gas si è livellata, questa politica non ha decisamente raggiunto il suo scopo.

Negli anni Settanta la domanda supplementare americana di petrolio dall'emisfero orientale, costringerà la Comunità a concentrare maggiormente sul Medio oriente le fonti di rifornimento, laddove negli anni Sessanta essa cercava di diversificare le sue importazioni di petrolio. Allora essa ebbe qualche successo: il rapido sviluppo della produzione di petrolio del Nordafrica e poi dell'Africa occidentale ha diminuito la dipendenza europea dal Medio oriente da circa l'80% della importazione di petrolio nel 1960, al 47% nel 1970. Ma durante gli ultimi dieci anni la produzione africana sembra accrescersi molto piú lentamente. Ed è proprio il petrolio africano a piú basso tenore di zolfo, che verrà richiesto per primo dall'America. Una conseguenza possibile è che verso il 1985 la Comunità può dovere basarsi, una volta ancora, sul Medio oriente per piú della metà dei suoi rifornimenti di petrolio.

In ogni caso è onesto dire che il passaggio, negli anni Sessanta, alle fonti di rifornimento africane si è dimostrato apparentemente una fortuna per la Comunità. La concorrenza con i produttori libici è stata la massima ragione per cui l'Europa ha potuto ottenere petrolio grezzo a buon mercato durante la maggior parte dei dieci anni fino al 1969. D'altra parte è stato l'attivismo libico a mettere in moto la serie dei negoziati di Tripoli e di Teheran tra l'organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (Opec) e le compagnie petrolifere nel 1970 e nel 1971, con il risultato che le entrate dei governi dell'Opec per barile di petrolio sono aumentate di colpo di circa il 40 o il 50%, con un calendario concordato di aumenti da seguire fino al 1975. Così la diversificazione dei rifornimenti dell'Europa ha avuto un effetto a doppio taglio sui prezzi delle importazioni.

Negli anni Settanta inoltre il sorgere della concorrenza americana e giapponese per il petrolio africano, renderà piú costoso per l'Europa

il tenere basso il contenuto di zolfo della sua atmosfera. Il greggio del Medio oriente, che al presente deve essere considerato il piú importante fornitore di energia del mondo, ha per la maggior parte un alto contenuto di zolfo. Per adeguarsi alle restrizioni di zolfo che Stati Uniti e Giappone impongono già, e che cominciano a essere imposte anche nei paesi della Comunità, il petrolio del Medio oriente deve essere desolfato. Ciò comporta un aumento del costo tecnico del petrolio, che le economie industrializzate devono accettare in questo decennio se vogliono un'aria pulita — indipendentemente dagli aumenti principalmente politici che i governi produttori possono imporre loro o gli alti costi che essi possono autoimporsi per sviluppare nuove fonti di produzione in patria o in altre aree « politicamente sicure » del mondo.

Costi dell'energia

Come è stato detto prima, nel 1980-85, i costi della importazione dell'energia in valuta estera non saranno necessariamente classificati, nella bilancia dei pagamenti della Comunità, piú in alto che nel 1970. Il volume di queste importazioni dovrebbe crescere piú lentamente di quanto speriamo possa aumentare il commercio europeo. Ma i risultati sulle uscite di valuta estera dipenderanno dalla possibilità che i prezzi dell'energia aumentino tanto velocemente da potere piú che controbilanciare il rallentamento nella crescita del volume.

Tuttavia non sarà soltanto la bilancia dei pagamenti a essere intaccata dall'andamento dei prezzi per la importazione dell'energia. I costi dell'energia, nell'economia sviluppata della Comunità, sono calcolati a circa il 6-8% dei costi industriali totali, sebbene in alcune industrie importanti — acciaio, cemento, vetro — la proporzione può essere persino del 10-20%. Uno studio fatto a metà degli anni Sessanta per la Commissione della Cee concludeva che nelle industrie orientate per la esportazione, i costi dell'energia rappresentavano una proporzione dei costi totali piú alta che nell'industria in generale. Non sembra che durante gli anni Sessanta sia aumentato il contributo dell'energia ai costi industriali, ma negli stessi anni, come è stato rilevato prima, il prezzo base dell'energia in Europa cadeva mentre gli altri costi salivano. Adesso che i prezzi di tutte le forme dell'energia possono aumentare tanto o piú degli altri prezzi, questa situazione deve modificarsi.

La struttura mutevole dei prezzi può interessare anche la relativa concorrenza delle industrie europea e americana. Ma fintantoché l'America ha mantenuto un alto livello di produzione costosa del petrolio all'interno, i bassi prezzi goduti dall'Europa e dal Giappone per l'importazione del greggio devono avere contribuito almeno in qualche modo

alla loro forza competitiva nel commercio mondiale. In un mercato mondiale dell'energia piú unito, con l'importazione americana di una parte sostanziale della sua energia, qualunque vantaggio relativo di questo genere può scomparire.

Oltre una pressione sui prezzi

Vari fattori di importanza diversa tendono adesso all'aumento dei prezzi del petrolio. Il primo, dichiarato e ovvio, è l'incremento delle entrate dei governi ospitanti dei paesi esportatori. Nel 1970-71 queste sono aumentate del 40-50%. All'inizio del 1972 sono aumentate ancora di circa il 9% per bilanciare la svalutazione del dollaro americano (moneta in cui si esprimono tradizionalmente dovunque i prezzi del petrolio). Questo aumento non è costato nulla all'Europa e al Giappone, ma essi possono avere sperato, non realisticamente, di ottenere una riduzione effettiva nel prezzo del loro petrolio dalla rivalutazione delle loro valute rispetto al dollaro. All'inizio degli anni 1973, 1974, 1975 tuttavia, gli aumenti che rappresentavano qualcosa in piú del 5% sui prezzi dominanti dell'esportazione del grezzo, sono stati predeterminati e durante il periodo 1971-1975 l'estrapremio che alcuni governi ospitanti hanno ricevuto per il grezzo a basso contenuto di zolfo passeranno da circa 6 centesimi per barile a circa 12 centesimi.

Nel caso di quasi tutti i grezzi del Medio oriente questi aumenti nelle entrate dei governi ospitanti sono passati al cento per cento agli acquirenti occidentali. Tutti i contratti di rifornimenti fatti allora hanno incluso una « clausola sulle entrate governative » che stipulavano ciò: nel caso di alcuni grezzi mediterranei, le compagnie interessate non sono state capaci in generale di passare a un pieno aumento nel loro « costo comprensivo di imposta » (tax paid cost); e la produzione è stata ridotta perché divenuta meno vantaggiosa. (Le fluttuazioni sui tassi di trasporto hanno esercitato un grande peso su questo). Molto presto tuttavia il costo crescente del mercato legato al grezzo a basso contenuto di zolfo, potrà rendere il grezzo libico tanto vantaggioso quanto prima — a meno che l'azione del governo, nel frattempo, non peggiori una volta di piú i termini delle concessioni. Ma un'altra fornitura di grezzo, per il quale le compagnie non sono state in grado di indennizzare l'aumento delle entrate governative — il grezzo dell'Iraq del nord convogliato al Mediterraneo orientale — ha subito una riduzione della produzione anche piú rigida. È questo che ha portato alla nazionalizzazione dei pozzi petroliferi di Kirkuk a metà del 1972.

Prima del 1975 i governi dell'Opec e le compagnie internazionali dovrebbero negoziare le future entrate per barile dei governi ospitanti

dal 1976 in poi, entrate che sono state determinate mediante le formule di « prezzo di listino » e « prezzo di riferimento agli effetti delle imposizioni » (posted and tax reference prices). L'aspettativa generale è che le due parti cerchino di accordarsi per un programma di altri cinque anni. Se la formula di escalation di queste entrate per barile dovesse continuare come per il 1973-75, esse aumenterebbero ancora del 25-30% oltre il livello del 1975, fino a circa il 65% in più che nel 1970. Ma i governi possono esercitare forti pressioni per ottenere più di questo. Nel 1970-71 l'Opec si lamentò della rapida inflazione dei prezzi delle merci che i suoi paesi membri acquistavano dai clienti occidentali con i proventi del loro petrolio. Nell'estate del 1972 lo sciah dell'Iran ribadì una richiesta precedente dell'Opec per una « scala mobile dei prezzi » tale da elevare gli introiti per barile dei governi ospitanti almeno alla stessa velocità dei prezzi dell'importazione dai paesi industrializzati. Fin dall'accordo di Teheran l'inflazione in Occidente è andata accelerando. Può apparire non realistico citare questi aumenti dei costi comprensivi imposti e supporre che possano essere trasferiti ai consumatori senza tenere conto dello stato mondiale del petrolio. Fino ad oggi ciò non si è dimostrato particolarmente irrealistico. Per alcuni greggi di certi pozzi, come abbiamo visto, le condizioni del mercato non hanno permesso che gli aumenti del 1971 fossero fatti circolare completamente. Le compagnie petrolifere non potevano evitare di pagare le royalties supplementari e le tasse: così hanno dovuto o « assorbire » parte di ciò e ridurre i loro profitti o ridurre la produzione. Fino a quel punto l'esecuzione degli accordi del 1970-71 sui prezzi era limitata dal mercato. Ma nel Medio Oriente la produzione continuò ad aumentare malgrado che gli aumenti venissero trasferiti. Per un certo tempo i guadagni delle compagnie sulla produzione in loco (che nel 1969 erano caduti a circa metà del livello di dieci anni prima) aumentarono. I clienti erano pronti a pagare più degli aumenti dovuti ai costi comprensivi imposti di quanto le compagnie internazionali erano obbligate a coprire. Durante il 1971 lo sviluppo dell'economia mondiale subì un rallentamento: i prezzi dei prodotti raffinati del petrolio caddero bruscamente in Europa e in Giappone, e il totale dei profitti integrali conseguiti tra il pozzo e la stazione di servizio, per alcune delle compagnie internazionali, crollò disastrosamente. Al momento in cui questo capitolo veniva scritto, la domanda aumentava di nuovo negli Stati Uniti e nel Giappone, e un po' più lentamente in Europa. Ma queste fluttuazioni nei prezzi dei prodotti petroliferi in Europa, per esempio, avvenivano sul prezzo del greggio del Golfo che era ancora del 50% più elevato di quello della metà degli anni Settanta. L'aumento del costo comprensivo imposto non aveva evitato il naturale fluttuare dei prezzi nel mercato finale del petrolio. Ma aveva innalzato il livello base reale sopra il quale queste fluttuazioni di mercato hanno luogo.

La bilancia delle contrattazioni

I consumatori e i loro governi in Europa, negli anni 1970-71, furono colpiti forse piú dal modo in cui questi aumenti di prezzi vennero improvvisamente imposti che dalla loro dimensione. Per quanto grandi fossero questi aumenti, i prezzi del petrolio grezzo ammontano soltanto al 15-20% dei prezzi finali che i consumatori europei pagano per i prodotti raffinati. Ma gli importatori sentirono che le compagnie internazionali avevano capitolato di fronte alle domande dei governi dell'Opec. Sentirono che vi era stato uno spostamento fondamentale e irreversibile nella bilancia del potere di contrattazione — verso i governi ospitanti e lontano dai mediatori internazionali onnicompenti su cui l'Europa aveva fatto affidamento fin dalla guerra per ottenere rifornimenti sempre in espansione di energia a relativo poco prezzo. Il disagio di possibili ulteriori esazioni conteneva una traccia di sospetto. Con quanta energia dovevano queste compagnie opporsi realmente ad aumenti di cui potevano facilmente far circolare il conto? Le difficoltà relative all'equilibrio della contrattazione persistono comprensibilmente anche tra funzionari che adesso sostengono di essere contenti che « siano passati i giorni dell'energia mantenuta a prezzi artificialmente bassi ». E in realtà è avvenuto un significativo cambiamento nel potere di contrattazione (sebbene alcuni osservatori che l'hanno avvertito pensassero che un dislocamento immediato delle piú importanti compagnie internazionali dalla produzione nei paesi dell'Opec fosse stato alquanto prematuro). I governi ospitanti riuniti nell'Opec hanno raggiunto un lento, ma fino ad oggi efficiente, rapporto per esercitare una pressione comune sui negoziati, nei quali prima uno, e poi gli altri governi, potessero puntare successive pretese. Gli altri offrono quindi il supporto di precise minacce. Qualunque accordo di principio possa essere raggiunto per il gruppo, ogni governo elaborerà un accordo specifico per questo stesso. Questo è stato il modello dei negoziati sui prezzi, nel 1970-71, dove inoltre sono stati conseguiti alcuni « leap-frogging ». La latente minaccia di una azione comune giace anche dietro il modello delle conversazioni per la partecipazione, nel 1972, in cui i governi del Golfo arabo hanno assicurato delle azioni del 25%, molto presto salite al 51%, nelle loro concessioni principali.

In ogni caso, in queste contrattazioni governative c'è stata una concentrazione di potere. Essa può coincidere o adattarsi a qualche altra concentrazione nella struttura del mercato. A parte l'Opec, si è sempre ritenuta possibile una riduzione meno severa dei prezzi durante gli anni Settanta che durante gli anni Sessanta. Non si può tuttavia identificare per il decennio in corso nessuna nuova area di esportazione del petrolio della importanza del Nordafrica all'inizio e a metà degli anni

Sessanta. E anche nelle poche aree in cui il rendimento aumenta rapidamente non sembra che la produzione sia tanto nelle mani di compagnie piú piccole, per essere probabilmente costretta a ridurre i prezzi, quanto lo era in Libia durante i primi anni di sfruttamento petrolifero. Né i termini delle concessioni sono oggi, in qualunque area importante di esportazione, tanto incoraggianti per la riduzione dei prezzi, quanto lo erano allora in Libia. In ogni caso il probabile spostamento dell'accento al Medio oriente tende ad aumentare la partecipazione alla produzione del grezzo già gestita dalle piú importanti e integrate compagnie. In quelle regioni di solito le compagnie operano congiuntamente; e « a valle » hanno migliori accessi ai mercati attraverso i loro canali integrati. Produttori indipendenti e non integrati, sotto la costante pressione di una riduzione dei prezzi per guadagnare l'accesso al mercato finale, sostengono solo un piccolo ruolo nel Golfo. E le pressioni dell'Opec possono essere per loro piú dure da affrontare.

Comportamento commerciale per i governi?

Non appena i governi ospitanti diventano azionisti in queste attività comuni di produzione, si inseriscono in uno schema che all'inizio possono non volere alterare. È affascinante ma improduttivo per un occidentale inventare una molteplicità di scenari reclamando presso i governi ospitanti un comportamento commerciale per il futuro che possa sembrare economicamente e politicamente « logico ». Sia l'Iran che l'Arabia Saudita hanno assicurato insistentemente che, per il momento, nel loro nuovo ruolo di venditori di petrolio, i governi dei paesi esportatori di petrolio piú importanti del Golfo, non vorranno indebolire i prezzi del mercato mondiale. I consumatori, che ribattono che questi nuovi azionisti saranno costretti a ridurre i prezzi in modo da vendere il loro petrolio, o che dovrebbero farlo perché questo è il modo « logico » di « aumentare al massimo le loro rendite », ammettono soltanto che questi produttori, in una posizione di forza contrattuale considerevole, rinunceranno a questo vantaggio immediatamente a beneficio del loro cliente. Strano approccio alla contrattazione.

Per i rimanenti anni Settanta inoltre la Comunità europea dovrà prudentemente supporre che l'aumentata partecipazione dei governi ospitanti a queste concessioni ridurrà alquanto i profitti per barile delle compagnie integrate soprattutto per la produzione al livello attuale. (Sotto questo livello i governi arabi, in veste di azionisti, faranno i loro investimenti proporzionalmente alla espansione della produzione del Golfo, anche se l'Iran, nel suo particolare « New Deal », non dovrà investire nella stessa proporzione). Man mano che i loro profitti unitari

vengono ridotti, le compagnie cercheranno naturalmente di riguadagnare questa riduzione con grande insistenza come se essa derivasse da un aumento del gettito fiscale per barile dei governi ospitanti (anche se gli obblighi contrattuali non sono gli stessi). Le compagnie integrate cointeressate sono abituate a finanziare buona parte dei loro investimenti a valle al di fuori dei profitti trattenuti dalla produzione del Golfo: petroliere, raffinerie in Europa, la distribuzione e anche una buona parte della loro esplorazione nel Mare del nord. D'ora in avanti avranno una parte sempre piú ridotta dei « profitti a monte » della produzione per finanziare tutto ciò: una maggiore parte del capitale dovrà essere trovata in altre fonti. E di quanto le compagnie integrate potranno controbilanciare la riduzione dei loro guadagni dipenderà dal mercato mondiale dei prossimi anni. Ma per alcuni anni almeno dovranno fare del loro meglio per controbilanciare questa riduzione attraverso un rialzo nei prezzi del grezzo e forse, preferibilmente, nei loro guadagni « a valle ».

Carenza o compressione?

Questi aumenti nei prezzi mondiali del petrolio riflettono un restringersi politico (e geografico) della struttura del mercato e non una carenza. L'unica reale carenza di petrolio che ci si può aspettare nel mercato mondiale negli anni Settanta, è forse una carenza transitoria di combustibili naturalmente a basso tenore di zolfo, autoindotta dai paesi ricchi che sono adesso piú preoccupati per l'inquinamento. Questa carenza durerà fin tanto che la capacità di desolfurare combustibili ad alto tenore di zolfo non sarà raggiunta: e la desolfurazione, come abbiamo visto, aumenterà in qualche modo il costo tecnico dell'uso degli abbondanti rifornimenti di grezzo del Medio oriente.

Ma a parte questa carenza temporanea, la situazione dei rifornimenti petroliferi nell'emisfero orientale non è cambiata radicalmente dagli anni Sessanta di eccedenza sovrabbondante. La produzione di alcuni paesi del Medio oriente (anche se non tutti, e probabilmente meno di prima) potrebbe essere presto allargata a un costo tecnico non molto maggiore di quello attuale. Nessuno può dire di quanto o per quanto tempo. Ma sarebbe sufficiente, probabilmente, soddisfare l'espansione della domanda dei clienti tradizionali dell'area per tutti gli anni Settanta, come anche le importazioni supplementari che gli Stati Uniti stanno cercando di ottenere. I costi tecnici, attraverso i quali la produzione del Medio oriente — ma soltanto questa — può espandersi sono adesso meno importanti di prima. Anche se vengono raddoppiati, costituiranno soltanto il 15-20% del gettito fiscale che il governo ospitante può

ottenere. I « costi di rifornimento » possono o non possono aumentare, mentre il gettito dei governi ospitanti lo può; senza che le compagnie e i consumatori siano apparentemente incapaci di controllarli. In questo momento, sembra che i governi ospitanti vogliano aumentare ulteriormente le tasse. La partecipazione ai profitti, col tempo, tenterà alcuni di essi a « sfumare » i margini di profitto per procurarsi un po' di guadagno extra. Ma ciò non li tratterrà da quello che rende realmente — mantenere la pressione fiscale.

Una continuata potenziale eccedenza dei rifornimenti può non sembrare la base più salda dalla quale alzare i prezzi. Ma paradossalmente questa debolezza potenziale collima con una debolezza anche maggiore del compratore. Per i prossimi cinque anni o giù di lì, non potranno essere ottenuti altrove dei combustibili alternativi — compreso il petrolio — in volume sufficiente da potere soddisfare la domanda crescente nel mondo, virtualmente senza considerazione del prezzo. Certamente ci sono combustibili che si possono avere a prezzi competitivi. L'energia nucleare è già meno cara del petrolio per la produzione di elettricità, e la Comunità potrebbe ottenere probabilmente dalla Australia, dal Sudafrica e dagli Stati Uniti, il carbone a prezzi competitivi, alla consegna, con quelli del petrolio.

Petrolio e gas dal Mare del nord possono essere sviluppati con vantaggio, a prezzi allineati a quelli del petrolio mediorientale spedito in Europa, una maggiore quantità di gas può essere allo stesso modo importata dalla Russia. Ma saranno necessari alcuni anni per formare degli extra rifornimenti di questi combustibili per l'Europa. Anche considerati insieme, non è probabile che questi combustibili siano rapidamente disponibili nei quantitativi necessari a controbilanciare l'espansione della domanda sul mercato mondiale dell'energia. Il petrolio mediorientale lo può senza dubbio.

Per questa ragione è difficile che questi combustibili alternativi, pur essendo competitivi in luoghi particolari, potranno imporre un limite massimo ai prezzi mondiali del petrolio, almeno durante questo decennio. Il livello base dei prezzi sarà determinato dai prezzi che i fornitori del Medio oriente, compagnie e governi, possono ottenere per l'unico rifornimento di energia che possa soddisfare l'espansione della domanda mondiale. Petrolio e gas locale, qualora disponibili, potranno trovare un mercato pronto (e qualche volta anche garantito) a prezzi allineati a quelli delle importazioni di petrolio. È probabile che anche il prezzo del gas importato si allinei agli altri prezzi.

La Comunità sta già sovvenzionando il carbone locale e offrendo prestiti a basso interesse per l'energia nucleare. Fino ad adesso il gas e il petrolio scoperti nel Mare del nord non hanno avuto bisogno di ciò. La maggior parte dei nuovi campi è molto grande anche per uno

standard mondiale con basso tenore di zolfo e una altissima produttività per pozzo. Inoltre questi nuovi rifornimenti sono migliaia di miglia piú vicini all'Europa dei grezzi mediorientali molto meno costosi, cosicché, malgrado gli altissimi costi dell'investimento, il petrolio sembra offrire profitti molto elevati. Il tasso di profitto sull'investimento anche con le piú basse royalties europee e con le tasse, non può stare alla pari con il profitto dei campi mediorientali, anche tenendo in considerazione gli investimenti nelle petroliere e la stessa produzione. Ma questo petrolio comunitario sarà politicamente sicuro — sia per le compagnie che per i consumatori.

Gli unici combustibili che i paesi importatori potrebbero considerare politicamente sicuri, dovrebbero provenire da altri paesi sviluppati. Il petrolio da acque piú profonde, i combustibili sintetici da schisti, sabbie catramose ed anche carbone. Diversi tipi sono praticabili, ma nessuno di essi è a basso costo, altrimenti sarebbe stato probabilmente sviluppato prima. Se la Comunità decide di sviluppare in patria e all'estero « combustibili politicamente sicuri » in modo da migliorare la sicurezza dei rifornimenti, deve essere pronta a pagare un premio per la sicurezza, esattamente come per il petrolio a basso tenore di zolfo.

Le importazioni sono sicure?

I rifornimenti dell'Europa, sin dal 1945, sono stati interrotti due volte dalla chiusura del canale di Suez. Dopo la guerra dei Sei giorni, nel giugno 1967, alcuni paesi arabi decisero di applicare il boicottaggio sui paesi importatori di petrolio arabo e sospetti di collusione con Israele. Ma la principale disfunzione dei rifornimenti, in entrambi i casi, fu dovuta alla mancanza di petroliere, quando improvvisamente si dovette trasportare il petrolio circumnavigando il Capo.

Oggi abbiamo un numero anche eccessivo di petroliere anche se il canale di Suez resta chiuso e una piccola parte di grezzo è trasportata lungo rotte di « breve trasporto ». Potremo avere questo grosso numero di petroliere fino a metà degli anni Settanta rendendo il commercio mondiale del petrolio meno vulnerabile a un rinnovo delle ostilità araboisraeliane. Lo sviluppo di una capacità maggiore degli oleodotti verso il Mediterraneo, e piú avanti nel decennio dei corrispondenti oleodotti dal Mediterraneo all'Europa centrale e settentrionale, può aumentare di nuovo la vulnerabilità alle interruzioni. Anche così le compagnie internazionali hanno progettato di trasportare una grandissima parte delle esportazioni dal Golfo all'Europa, in petroliere giganti, circumnavigando il Capo.

Il maggiore rischio alla sicurezza dei rifornimenti contro il quale

i governi europei hanno cercato di « assicurarsi », è la instabilità strategica della regione intorno a Israele. Inoltre alcuni paesi del Medio oriente hanno una storia di instabilità politica interna — anche se i colpi di stato hanno raramente condotto a una immediata interruzione dell'esportazione del petrolio, dal quale dipendono in gran parte le entrate sia dei nuovi che dei vecchi regimi. L'uso del « petrolio come arma politica » è stato molto discusso, ma recentemente scartato dagli arabi in posizione di forza. In ogni caso non è mai stato tentato, con la sola eccezione, a malincuore, del boicottaggio selettivo del 1967.

La restrizione delle esportazioni per aumentare le entrate governative è stata tentata una sola volta dalla Libia nel 1970-71, ed è stata allora molto efficace. Questa operazione non è stata ancora ripetuta dagli altri governi dell'Opec. Ma ciò può essere accaduto in quanto sono state sufficienti le minacce collettive di intraprendere « qualsiasi azione necessaria ». Durante i negoziati con le compagnie internazionali nel 1972, i governi ospitanti quali l'Iran e l'Arabia Saudita, furono molto attenti a rassicurare gli esportatori che i loro rifornimenti non sarebbero stati colpiti da azioni unilaterali che potevano essere prese nei confronti delle compagnie concessionarie. Ciò era rassicurante, ma fino a un certo punto.

L'« assicurazione petrolifera » contro l'insicurezza dei rifornimenti in Europa dipende parzialmente da riserve « strategiche » obbligatorie. Queste possono essere costituite adesso fino a un livello di centoventi giorni per il consumo corrente, e la Commissione della Cee sta studiando l'impiego di caverne sotterranee che possano fornire un immagazzinamento economico su vasta scala. La Commissione ha anche preso in considerazione la possibilità di formare una riserva di petroliere, per esempio imponendo regolamenti sulla linea di galleggiamento delle petroliere per ridurre il carico che ciascuna di esse può normalmente trasportare.

Lo sviluppo di riserve strategiche nella Comunità è soltanto parte di un sistema di rifornimento di emergenza coordinato dal comitato per il petrolio della Oecd. Questo sistema comprende piani per la redistribuzione del movimento mondiale del petrolio in modo da usare nel modo più efficace la flotta di petroliere e ad interim, cioè fin tanto che non si possa mettere in opera la capacità produttiva di riserva, facendo leva sulle riserve strategiche e razionando il petrolio ove necessario. L'unica cosa che adesso manca al sistema, sfortunatamente, è la miccia — cioè la capacità produttiva di riserva. Alla fine degli anni Sessanta l'Europa ebbe una offerta di 2-4 milioni di barili al giorno (circa duecento milioni di tonnellate annue) di petrolio da campi petroliferi « chiusi » che potevano essere portati in produzione negli Stati Uniti, in Venezuela e in Canada, entro pochi mesi da una interruzione

del rifornimento. A quel tempo ciò rappresentava forse il 30% delle importazioni europee. Sin dal 1970 questa capacità di riserva non è più disponibile; il Nordamerica sta usando tutto il petrolio che può produrre. Si ammette che prima del 1980 la produzione di petrolio del Mare del nord dovrebbe portarsi alla stessa quantità di quella che era la capacità di riserva dell'emisfero occidentale durante gli anni Sessanta. La produzione del Mare del nord, pur risparmiando le importazioni, non costituirà una capacità di riserva. Inoltre, entro il 1980 questo volume di produzione rappresenterà soltanto il 15% della domanda petrolifera dell'Europa. Tra ora ed allora l'Europa occidentale sarà eccezionalmente esposta a qualunque contingenza nei rifornimenti delle importazioni.

Queste sono le preoccupazioni, a breve termine, della Comunità per la insicurezza dei rifornimenti. A queste si è recentemente aggiunta una preoccupazione relativa al possibile pericolo che la produzione del petrolio non si sviluppi tanto da adeguarsi alla domanda crescente. Adesso che i paesi ospitanti partecipano alla produzione, i paesi importatori non possono fare a meno di domandarsi se le compagnie concessionarie avranno ancora sufficiente incentivo per investire nell'enorme sviluppo di una produzione addizionale necessaria per i dieci anni in corso e per i prossimi. Altrimenti, sarebbero pronti i governi ospitanti ad assumersi l'intera responsabilità? Sopportare questa responsabilità richiede tecnica ed esperienza manageriale nel fornire piani logistici e di sviluppo a un livello molto alto, che richiedono molto tempo per svilupparsi e possono essere difficili da assumere. Anche nei paesi ospitanti, dove il flusso di danaro necessario è prontamente in arrivo, non è facile prendere tutte le decisioni necessarie per gli investimenti, decisioni che devono legarsi con la pianificazione a valle.

Il problema di organizzare l'aumento necessario della produzione, può non porsi per un certo tempo, se il rapporto in costante evoluzione tra i governi ospitanti e le compagnie internazionali integrate, è troppo lento. Vi sono adeguati incentivi di profitto tra i due tipi di azionisti, i governi ospitanti e le loro compagnie concessionarie. Ma ciò non esclude necessariamente il confronto che può alterare le relazioni oltre ogni possibile intesa (anche se nessuna delle parti ne trae un qualche beneficio). Nella rapida evoluzione del potere di contrattazione durante gli ultimi anni, i consumatori, che hanno osservato dall'esterno, possono essere perdonati per i loro timori. La Commissione è interessata anche ad assicurare i capitali per l'investimento del petrolio in Europa, che le compagnie integrate possono essere meno in grado di autofinanziare. Si può difficilmente dire che ciò intacca la sicurezza dei rifornimenti di grezzo. Le economie industrializzate prospere non trovano impossibile finanziare all'interno dei loro confini il trattamento del car-

burante che essi decidono di importare. Ma questa è una incertezza ulteriore che sorge all'interno di un rapporto previamente stabilito e sul quale l'Europa occidentale è stata fino ad oggi in grado di fare assegnamento, seppure non completamente.

Fiducia alle compagnie internazionali?

Durante gli anni Settanta i rapporti esistenti tra la Comunità e le più importanti compagnie internazionali si evolveranno senza dubbio, così come cambiano radicalmente i rapporti di queste compagnie con i loro governi ospitanti a monte. In Europa questo è un rapporto ben stretto: misurata ma cordiale fiducia da parte della Commissione di Bruxelles, ma molto più circospetto da parte degli altri governi membri. Sin dalla guerra le compagnie internazionali hanno organizzato un modello complesso di rifornimenti energetici per l'Europa, con grande vantaggio di entrambi. Le compagnie hanno una considerevole sovrapposizione di interessi con i governi sia dei paesi esportatori sia dei paesi importatori, così come alcune aree di interessi contrastanti. Gli interessi comuni con alcuni dei paesi ospitanti possono essere rinforzati attraverso la nuova compartecipazione azionaria nella vendita del grezzo. I governi importatori possono accettare la stabilità che ciò può offrire loro per le loro prospettive di rifornimento. Ma non possono accettare, del tutto favorevolmente, le implicazioni sui prezzi.

All'interno della Comunità è probabile che cambino gli atteggiamenti dei governi membri verso i prezzi del petrolio. Nessun governo ritiene di dovere spendere più valuta estera per l'importazione della energia. Ma l'Inghilterra, il più grande produttore di energia della Comunità, dipende già molto meno dalla importazione del petrolio che la media della Comunità, e al 1980 il Mare del nord avrà ancora di più ridotto questa dipendenza. Inoltre l'Inghilterra gode adesso di considerevoli guadagni oltremare dalle più importanti compagnie inglesi e angloolandesi, che vendono agli altri paesi importatori molto più petrolio di quanto non ne debba importare l'Inghilterra. Egualmente i Paesi bassi hanno un considerevole interesse in una delle più importanti compagnie, e stanno diventando grandi esportatori di gas naturali per il quale possono ottenere un premio sui prezzi generali dell'energia, allineati a quelli del petrolio importato. È difficilmente realistico affermare che gli interessi di questi due governi al livello dei prezzi mondiali del petrolio (fin tanto che il rialzo dei prezzi non sarà prelevato dai governi ospitanti) saranno quasi identici a quelli dei meri importatori, quale l'Italia, o anche di un paese importatore che disponga di una piccola quantità di energia, eccetto una industria del carbone in declino,

come la Germania.

La Francia è in una posizione particolare. All'interno essa ha una produzione molto limitata di gas, di carbone e di petrolio. All'estero ha ora una minore partecipazione azionaria nel petrolio algerino nazionalizzato nel 1971. È però molto vicina alle più piccole delle compagnie internazionali che hanno interessi nelle principali concessioni del Golfo persico. Ciò non ha mai convinto la Francia ad accettare la « fiducia nelle compagnie internazionali » quale linea politica fondamentale. Al contrario, sin dalla guerra, la Francia come l'Italia ha attivamente cercato degli interessi maggiori nel petrolio all'estero per ridurre la fiducia nelle compagnie estere. Il crollo algerino non ha smorzato il suo gusto per le « trattative da governo a governo ». Dopo la nazionalizzazione del 1972 dei campi dell'Iraq del nord, la Francia si è affrettata a stipulare un nuovo accordo con l'Iraq per un continuo rifornimento di petrolio grezzo. Anche l'Italia, attraverso la compagnia statale per il petrolio e il gas, Eni, ha esplorato ampiamente nel Medio oriente e ha mirato ad accordi per un più stretto rapporto con i paesi ospitanti che con le concessioni tradizionali. Le sue esplorazioni hanno avuto un successo soltanto graduale e in Libia il cinquanta per cento della proprietà governativa si è impegnato in ciò: tuttavia l'Italia critica ancora fortemente la dipendenza dell'Europa dalle compagnie internazionali e le loro trattative con i governi dell'Opec.

Negli ultimi anni persino la Repubblica federale, sebbene ospitante liberale delle più importanti compagnie che forniscono la maggior parte del suo petrolio, è diventata restia relativamente al suo grado di dipendenza. Il governo ha precluso un ulteriore prelevamento delle poche compagnie petrolifere rimanenti in Germania e le ha sostenute finanziariamente nella esplorazione all'esterno della Comunità. Francia Italia e Germania costituiscono dei poli a parte in alcuni dettagli interni della loro politica petrolifera. Ma tutte mostrano la stessa difficoltà rispetto a una completa fiducia nei fornitori esteri integrati, il cui ruolo nella produzione, tanto a lungo invidiato, sembra oggi meno sicuro.

Ambizioni delle compagnie

Anche senza il radicale spostamento verso le posizioni contrattuali delle più importanti compagnie, che comincia a mostrarsi nel 1970-71, gli sforzi nazionali europei per ottenere una posizione di indipendenza nelle principali regioni di esportazione, dovrebbero continuare. Se i nuovi accordi aprono delle nuove scappatoie, questi governi, assieme al Giappone, vogliono senz'altro afferrare ogni opportunità. Gli schemi di partnership e i contratti di servizio che queste compagnie erano so-

lite offrire, possono sembrare oggi meno interessanti dei vecchi accordi di concessioni, raffazzonati con la partecipazione. Così le compagnie europee a « preferenza nazionale » possono interessarsi maggiormente ai contratti di acquisto a lungo termine per la « partecipazione al grezzo ». Per i petroli nazionalizzati, essi possono ancora offrire l'assistenza tecnica nella produzione, se gradita. La convinzione che l'Iraq possa avere bisogno di tecnici occidentali per essere aiutato a produrre kirkuk grezzo è mitica, come quella degli « indispensabili » piloti del canale di Suez. Ma il problema sarebbe diverso se fossero necessari oleodotti di maggiori capacità. Potrebbero essere accettate delle offerte per l'acquisto di petrolio (e di gas) legate ad altri progetti di investimento. Ma l'espansione della produzione del petrolio nel Medio oriente fino ad oggi si è autofinanziata parecchie volte. Per la fine degli anni Settanta inoltre gli investimenti di petrolio all'interno dell'Europa porranno pesanti richieste al tipo di finanziamento che l'Europa può mettere insieme per il petrolio. Negli anni Ottanta potrà esserci un flusso di capitale petrolifero da alcuni paesi dell'Opec all'Europa, ma mai in senso inverso. Sorgeranno senza dubbio molte opportunità di cooperazione tecnica e di investimenti comuni collegati alla esportazione del grezzo e del gas. Ma è improbabile che questa organizzazione delle esportazioni costi meno, tralasciando il fatto se sia politicamente più sicura.

Queste opportunità extra per le compagnie europee a preferenza nazionale dipenderanno essenzialmente dalla possibilità di offrire dei termini e delle condizioni più vantaggiose, quali « offtakers » del grezzo dei governi ospitanti, di quanto non facciano le compagnie nazionali. All'interno del loro mercato nazionale, attraverso una sovvenzione governativa, le compagnie a preferenza nazionale saranno in grado di assicurare una vasta compartecipazione agli affari, senza la riduzione del prezzo che altri compratori indipendenti devono avere per impegnarsi. Qui subentrano le preferenze nazionali (e ciò che le compagnie internazionali lamentano come « concorrenza sleale »). Ai governi Opec che forniscono il grezzo, ciò può rendere più interessanti le compagnie nazionali europee degli altri clienti indipendenti, sebbene i consumatori europei non trovino altrettanto attraente la prospettiva di una minore riduzione dei prezzi. Ma queste preferenze nazionali si applicano soltanto all'interno. Le compagnie internazionali, sulla base dei nuovi termini, offrono una abilità equivalente nel disporre del grezzo dell'Opec, senza la indebita riduzione dei prezzi, attraverso la loro rete di rifornimenti integrati ma ad una scala molto più vasta. La revisione dei termini dell'autunno 1972, applicata alla produzione mondiale del petrolio a più basso costo, offre probabilmente ai governi del Medio oriente più alte unità di entrata, fiscalmente e come partecipazione al profitto, di qualunque altra produzione sviluppata nei nuovi schemi di

concessione. Per quanto riguarda le intese per la partecipazione, le compagnie internazionali sembrano pronte a offrire ai governi, per la loro partecipazione al grezzo, dei prezzi vicini a quelli in vigore. Se è così, non vi sarà alcun incentivo immediato a vendere il grezzo più a buon mercato a ogni altro acquirente. La proprietà delle più importanti compagnie del Medio oriente e la misura in cui si continuerà a vendere la partecipazione al grezzo attraverso canali integrati, non dipendono dal carattere degli accordi che sono stati revisionati alla fine del 1972. Ma dipenderanno entrambi dalla loro prestazione commerciale, quali più efficienti esportatori mondiali del grezzo mediorientale — misurata dal punto di vista dei governi ospitanti. Le compagnie a preferenza nazionale devono essere in grado di offrire una contrattazione più vantaggiosa. Ma le compagnie internazionali sono dei concorrenti formidabili nel mercato a valle — ed è su questo standard che i governi ospitanti misureranno le prestazioni.

Anche partecipazione a valle?

Un altro incentivo poteva essere offerto dalle compagnie a preferenza nazionale dal Giappone e dall'Europa, ma non può invece essere offerto dalle compagnie internazionali. Parecchi governi dell'Opec, ivi inclusa l'Arabia Saudita e l'Iran, sono tuttora ansiosi di partecipare alle operazioni « a valle » di raffinamento e vendita del loro petrolio. (Altri governi dell'Opec hanno invece abbandonato l'idea in quanto si rendono conto adesso che degli introiti extra possono essere compressi, con investimenti molto minori, fuori dalla sola produzione del grezzo). Oggi l'atteggiamento occidentale verso la partecipazione a valle è notevolmente cambiato: una recente iniziativa tedesca era basata sull'offerta a una compagnia nazionale iraniana di petrolio alla proprietà di una raffineria in Germania, legata con un contratto di rifornimento del grezzo. Fino ad oggi buona parte del raffinamento e dell'investimento sulla vendita in Europa, è stato autofinanziato dalle più importanti compagnie, reinvestendo i guadagni sulla produzione del Golfo. Nelle nuove condizioni di partecipazione, il grezzo continuerà a scorrere verso l'Europa in quantità sempre crescenti, attraverso un canale o un altro. Ma soltanto il 75% dei profitti di produzione, che in seguito scenderanno al 49%, andrà alle maggiori compagnie interessate. Finanziare lo stesso investimento nel raffinamento a valle e nel marketing con un profitto molto minore per le compagnie internazionali, farà sorgere nuovi problemi. Questo, e la necessità di investimenti elevati per un petrolio politicamente sicuro piuttosto che le cifre, convenzionalmente astronomiche, l'esigenza di « un capitale totale per l'in-

dustria del petrolio » regolarmente ostentata dai banchieri delle industrie, sono i nuovi problemi finanziari realmente seri per l'industria internazionale del petrolio negli anni Settanta e dopo.

Se non si possono piú raccogliere i profitti « a monte » allora la Europa deve finanziare la sua industria petrolifera « a valle » con i suoi stessi capitali. Alcuni dei capitali disponibili possono provenire in ogni caso dai depositi dei governi ricchi di petrolio, cosí il loro flusso di moneta « a monte » può essere raccolto in questo modo indiretto. Tuttavia, prima della fine del decennio, l'Europa può cercare la partecipazione araba e iraniana nei suoi investimenti a valle, non offrendola come un favore. È possibile, benché improbabile, che le compagnie a preferenza nazionale siano le uniche a offrire questa possibilità. In ogni modo anche alcune delle compagnie internazionali possono fare lo stesso. E se i partners a monte sono preparati a offrire una qualche partecipazione a valle, l'accesso alle loro operazioni molto piú largamente integrate, può sembrare molto piú interessante.

Le trattative da governo a governo e la promozione di una vasta partecipazione per le compagnie a preferenza nazionale costituiscono la politica nazionale di alcuni governi membri della Cee. Essi non fanno però una politica petrolifera comunitaria, e la proposta di promuoverla a scala comunitaria non ha mai avuto successo. Per esempio, i paesi della Comunità, con l'eccezione della Francia, non sono mai stati disposti ad accordare al grezzo algerino le « preferenze comunitarie » che la Francia richiedeva. Né ha avuto qualche risultato il tentativo di offrire uno status speciale alle « compagnie della Comunità per il petrolio » restrittivamente definite. Adesso che l'Inghilterra e l'Olanda sono membri, può essere escluso ogni tentativo di sostenere, a livello comunitario, sforzi diretti o indiretti di soppiantare, come partners nella produzione, le compagnie internazionali, fintantoché questo ruolo delle compagnie internazionali sarà accettabile ai governi Opec ospitanti, a monte.

Questo distacco non sopravviverebbe se, come risultato di una ulteriore guerra nel Medio oriente, in cui, agli occhi degli arabi, gli Stati uniti fossero identificati con Israele e le compagnie concessionarie americane fossero costrette ad andare via, la posizione produttiva delle compagnie internazionali dovesse diventare insostenibile. In un modo o in un altro dovrebbe essere assicurato un continuo flusso di grezzo. Per la stessa ragione la Comunità non desidera impegnarsi in alcun confronto relativamente ai rapporti di concessione di qualunque compagnia che affidasse al caso i rifornimenti di petrolio.

La Comunità e le importazioni di petrolio

La Comunità sente adesso che c'è una vasta possibilità di contatti diretti con i governi ospitanti, anche mentre il modello stabilito dei rifornimenti sembra sicuro ed efficiente. Questi contatti dovrebbero essere selettivi e centralizzati sui problemi in cui gli interessi economici della Comunità, quale principale cliente, sono implicati direttamente e in modo dimostrabile. Per esempio, l'opinione della Commissione di Bruxelles di potere essere rappresentata quale osservatore ai negoziati di Teheran sembra comprensibile — sebbene sia estremamente dubbio il fatto che essa possa avere esportato un ulteriore potere di contrattazione. Ma per la Commissione può essere stato imprudente l'essersi identificata con le compagnie internazionali nelle conversazioni sulle partecipazioni. Haferkamp, il commissario incaricato dei problemi dell'energia, ha già proposto degli « information meetings » con alcuni dei governi membri dell'Opec (preferibilmente all'interno di « comitati misti » stabiliti con alcuni paesi che entrano negli accordi preferenziali con la Cee), riunioni paragonabili a quelle che la Direzione per l'energia della Commissione conduce con un grande numero di compagnie. La Commissione può anche cercare di partecipare ai colloqui che dovrebbero svolgersi molto presto sulle compagnie dell'Opec, per mettere in lista i prezzi di riferimento agli effetti delle imposizioni dal 1976 in poi. Questi prezzi possono esercitare la più forte influenza sui prezzi europei del petrolio per il resto del decennio. In questi negoziati, i rappresentanti della Comunità potrebbero preparare un insieme di previsioni sulle possibilità, e conservare una posizione realistica nei confronti di ogni proposta di costituzione di indici per i prossimi prezzi di riferimento. Oltre a ciò, Haferkamp ha parlato di un impegno della Cee ad offrire « assistenza tecnica ed eventualmente finanziaria, anche per aprire il suo mercato ai prodotti industriali e agricoli di quei paesi », e anche di « reciproci regolamenti e garanzie da applicare alle attività commerciali e agli investimenti » tra la Comunità e i paesi esportatori di petrolio.

Tuttavia, nessuno dei nuovi accordi per il petrolio internazionale — partecipazione dei governi ospitanti nelle concessioni delle compagnie internazionali, un più significativo ruolo per le compagnie a preferenza nazionale, la possibilità di partecipazione a valle, o di consultazione diretta con i governi dell'Opec — offre alla Comunità una influenza considerevole sui prezzi del petrolio grezzo a breve scadenza. Questa può venire da cambiamenti imprevisti nella domanda e/o nell'offerta. Per esempio i ritrovamenti locali di gas e di petrolio più facili da sviluppare rapidamente e più ampi di quanto si aspettino anche i più ottimisti — o alternativamente, uno sviluppo molto più lento nelle economie industrializzate occidentali e quindi nel loro bisogno di

energia, di quanto qualunque governo possa prendersi cura di osservare. I due casi sono possibili ma non devono essere considerati probabili. Questa influenza può sorgere altrimenti da imprevisti cambiamenti nella struttura del mercato. Possono ancora esserci delle rotture nell'andamento dei prezzi se i pochi paesi produttori del Golfo, in grado di espandere rapidamente una produzione a basso costo e « ad-lib », decidono, o sono costretti, a una fortissima riduzione dei prezzi e dei loro introiti. È anche possibile, se dovessero recidersi le strutture integrate delle compagnie internazionali, che ciò accada attraverso una scelta o una operazione governativa. Entrambi questi casi sono possibili ma per qualche tempo non sono probabili. In ogni caso soltanto due gruppi di governi possono imporre una tale disgiunzione sulle attività delle compagnie internazionali integrate. Il primo gruppo è naturalmente costituito dai governi dell'Opec se decidono di nazionalizzare. Il secondo forse dai governi che hanno dato origine a queste compagnie internazionali (per esempio, come ha suggerito Maurice A. Adelman, attraverso un cambiamento radicale del loro sistema fiscale nei paesi dell'Opec). È probabile che per il momento nessun gruppo di governi decida una tale azione o il confronto che questa implicherebbe.

L'Europa non è naturalmente l'unico paese importatore interessato. Il Giappone ha già stabilito dei contatti diretti con l'Opec e con alcuni dei suoi governi membri e promuove l'attività esplorativa delle sue compagnie nazionali. Gli Stati Uniti hanno una notevole influenza diplomatica nel Golfo, e oltre all'interesse preciso delle sue compagnie petrolifere, hanno adesso anche un interesse crescente quale importatore. Gli interessi dell'Europa e del Giappone, quali importatori di energia, sono paralleli, sebbene competitivi. Ciò non è proprio vero degli Stati Uniti, sebbene, dal momento che le loro importazioni dall'emisfero orientale aumentano durante questo decennio, i loro interessi possono allinearsi ancora di più con quelli degli altri due paesi. Gli Stati Uniti hanno inoltre dei particolari impegni politici nel Medio Oriente, impegni nei quali sarebbe imprudente, per gli altri paesi esportatori, essere implicati — ma viceversa, gli Stati Uniti hanno anche sulle possibilità di mantenere la pace una influenza maggiore di quella che hanno gli altri governi esterni alla regione in questione. Gli Usa inoltre guardano con attenzione tutte le iniziative politiche della Comunità relativamente alla importazione del petrolio, per esempio la politica mediterranea. La Commissione ha già avuto dei regolari colloqui con il governo degli Stati Uniti sul problema del petrolio e ha deciso di trattare la questione anche con il Giappone. All'interno del comitato per il petrolio dell'Oecd, inoltre, prosegue il programma per gli accordi sui rifornimenti di emergenza, per quello che vale oggi; e ci sono delle possibilità di cooperazione sugli sviluppi a lunga scadenza di una energia politica-

mente sicura, quali le sovvenzioni comuni per lo sviluppo di un « petrolio non convenzionale » come pece, sabbia e schisto.

È dubbio però il fatto che gli interessi commerciali di queste regioni industrializzate nella importazione dell'energia, coincidano sufficientemente per fare fronte all'Opec con i « cartelli degli acquirenti internazionali » che alcuni americani hanno già cominciato a rivendicare. Ognuno di questi importatori industrializzati deve essere sicuro di quanto poco debba costare l'energia di cui ha bisogno. L'interesse dei giapponesi è quasi genuino. Quello degli americani è molto eterogeneo, i suoi interessi sparsi nei vari impegni per una energia molto cara avranno probabilmente il sopravvento. E anche la Comunità sembra adesso dare una aperta priorità ai rifornimenti politicamente sicuri che non all'energia al costo piú basso.

VI. La sicurezza in Europa

di Bernard Burrows

Sin dal fallimento nel 1954 della Ced (Comunità europea di difesa), e più particolarmente da quando la Francia decise di lasciare la Nato, c'è stata una certa incertezza relativa al problema della difesa della Europa occidentale. Questa incertezza è causata dalla difficoltà della situazione tedesca più esposta di quella di altri paesi europei e più delicata nelle sue implicazioni internazionali. Nessuna seria trattazione dei problemi esteri che si trova ad affrontare la Comunità europea, può tuttavia trascurare i problemi posti dalla difesa dell'Europa occidentale.

Sono stati espressi vari timori riguardo la relativa portata delle capacità difensive dell'Europa occidentale in un mondo in cui il progresso tecnico è così rapido. C'è un interesse crescente sulle possibilità della riduzione delle forze americane in Europa, con i conseguenti effetti sulla credibilità del deterrente nucleare. Sotto entrambi questi problemi c'è quello dello squilibrio esistente, nel campo della difesa, tra l'Europa occidentale e gli Stati Uniti — squilibrio ancora maggiore allorché gli sforzi dei paesi dell'Europa occidentale sono considerati separatamente.

L'attuale riluttanza ad avviare un discorso sulla difesa quando si consideri la graduale unificazione dell'Europa occidentale, è rinforzata dal fatto che tutte le istituzioni militari sono in certa misura discreditate dal Vietnam; e dal fatto che la teoria della difesa è diventata assolutamente incomprensibile all'uomo della strada, e spiacevole quando è comprensibile. Le attuali tattiche per la difesa dell'Europa centrale contro importanti offensive, implicano il pronto uso da parte dell'Occidente di armi tattiche nucleari. Questo è moralmente ripugnante a buona parte della pubblica opinione e manca di soddisfare il bisogno di sicurezza dal momento che può condurre ad una estesa devastazione

del territorio che l'Occidente vuole difendere. È necessario considerare se queste incertezze sono basate su una valutazione realistica della minaccia e se c'è un modo migliore per affrontarla. La sicurezza dell'Europa occidentale è stata assicurata per oltre venti anni dalla Nato, alleanza che ha ricevuto impulso dalla minaccia di una invasione o penetrazione comunista nell'Europa occidentale. L'Europa sembrava incapace di difendersi da sola. Sebbene nel 1949 non si parlasse tanto quanto oggi delle superpotenze, era chiaro che la difesa contro l'Unione sovietica doveva essere assicurata in massima parte dagli Stati Uniti. Oggi, sia nell'Europa occidentale, sia negli Stati Uniti, ci si domanda in molti se la minaccia esiste ancora, e comunque nello stesso aspetto di prima, e se l'Europa da sola non può fare tutto ciò che è necessario per la sua difesa, o almeno parecchio di più di quanto non faccia attualmente.

Possibili fonti di instabilità

La minaccia dell'Europa occidentale è un aspetto del rapporto generale Est-Ovest. È anche un aspetto del rapporto fra le superpotenze, America e Unione sovietica. C'è stata una maggiore stabilità sulle frontiere in Europa che in molte altre aree cointeressate in questi rapporti, grazie soprattutto all'esistenza delle due alleanze: Nato e Patto di Varsavia. La stabilizzazione di questa frontiera ha avuto come conseguenza che l'Europa è stata stabilita in sfere di influenza e che si è mantenuta la rigidità del sistema ad est della cosiddetta « cortina di ferro ». I tentativi dell'Ungheria e della Cecoslovacchia, nel 1956 e nel 1968, di tirarsi fuori dal sistema sono stati soffocati dall'Unione sovietica senza che l'Occidente fosse in grado di reagire. La violazione della « cortina di ferro » è stata a lungo considerata come il supremo « casus belli », e ogni tentativo di assecondare ognuna di queste richieste di libertà, avrebbe comportato il serio rischio di un allargamento del conflitto. I pericoli per la sicurezza europea derivano dalla possibilità che la attuale stabilità venga sconvolta. Ciò può accadere in due modi: il sistema sovietico nell'Europa orientale, sebbene libero da ogni minaccia esterna, è probabile che divenga internamente più fragile, con crescenti pressioni per una liberalizzazione politica ed economica. Ulteriori tentativi di conseguire tale liberalizzazione, specialmente se coinvolgono la Ddr, creerebbero una situazione di tensione, e si possono immaginare, come è accaduto, varie circostanze nelle quali possa esserci un riversamento nell'Occidente — inseguimento di fuggitivi, pressioni per l'accesso a Berlino ovest, partecipazioni di volontari dall'Occidente.

L'altra possibilità è il cambiamento di status da parte di un paese attualmente neutrale. Se una parte o l'altra pensasse di trarre van-

taggio da questa situazione, o se un paese come la Jugoslavia fosse sul punto di dividersi in zone di influenza filoccidentali e filorientali, si potrebbe arrivare rapidamente ad una confrontazione in un'area in cui ancora l'esistenza di una frontiera est-ovest, non è stata riconosciuta.

Un'altra minaccia alla stabilità delle relazioni tra est e ovest in Europa può derivare da cambiamenti all'esterno dell'Europa. Ci sono molte aree di instabilità: il Sudest asiatico; l'America latina e specialmente il Medio oriente, dove la rivalità e la confrontazione tra le superpotenze ha libero gioco. Non appena la Cina raggiungerà il rango delle superpotenze, possiamo aspettarci di vedere un complicato conflitto triangolare i cui metodi provocheranno qualche volta la guerra, più spesso la sovversione, la corruzione economica o il ricatto. L'Europa occidentale ha finora scelto di tenersi al di fuori di questi fatti. Una politica estera armonizzata nella Comunità dei Nove potrebbe forse spingere maggiormente l'Europa a sostenere un suo ruolo, se ciò può essere fatto senza una presenza militare nel mondo esterno; presenza della quale è improbabile che l'Europa voglia avvalersi. Ma per noi il punto principale è questo: l'America e la Russia possono trovarsi facilmente in netta opposizione su una di queste zone instabili fuori dall'Europa. Oltre un certo limite la tensione fra loro può rovesciarsi sull'Europa e rendere almeno più difficile il progresso verso la distensione su cui si pone oggi tanta speranza.

Più particolarmente può sembrare che l'acquisizione russa di posizioni di influenza e di facilitazioni militari in paesi confinanti con l'Europa, come il Nordafrica, aggiri le difese della Nato. L'applicazione strettamente militare di queste posizioni di forza, come il più avanzato spiegamento di navi da guerra russe che si è avuto negli anni più recenti, è di importanza limitata. Le navi non coperte da una flotta aerea sono molto vulnerabili. Come l'Occidente ha spesso constatato, la portata delle facilitazioni militari in paesi stranieri è di valore molto incerto. Ma il significato di questo sviluppo è fondamentalmente politico. In tutte queste situazioni interne ed esterne all'Europa, sono limitate le possibilità di una pianificata aggressione militare. Ma la forza militare e gli schieramenti militari sono un aspetto dei rapporti generali politico-strategici fra gli stati o fra gruppi di stati. Essi costituiscono un fattore il cui peso si avverte non appena aumenta la tensione. Possono portare al successo o al fallimento di un ricatto politico ed economico. Se nell'Europa, l'Est e l'Ovest diventano troppo deboli o troppo forti, si va incontro al rischio della instabilità: la parte più forte sarà meno attenta a evitare gli incidenti e, se avvengono, tenderà a sfruttarli a suo vantaggio. Più vistosamente, essa può cercare di portare i paesi neutrali dalla sua parte, e anche, forse, di staccare i membri più deboli dalle altre alleanze.

Ridurre il rischio

Questo è il tipo di minaccia alla sua sicurezza che l'Europa si trova ora ad affrontare. Ci sono due modi di ridurre il rischio. Uno è di cercare di rimuovere le cause profonde della tensione attraverso i negoziati e il miglioramento delle relazioni. Questa è una operazione fondamentalmente politica ma molti risvolti sono militari, specialmente il tentativo di trovare un accordo o sulla limitazione o sulla riduzione sia della forza armata nucleare sia di quella convenzionale dei negoziati Salt e Mbfr. Ma soltanto se è certa della sua sicurezza l'Europa occidentale può sostenere un ruolo efficace in questi negoziati. Non può esserci alcun progresso se le due parti non sono anche, grosso modo, equivalenti. L'Europa occidentale deve giungere ad una valutazione attendibile delle necessità della situazione militare, in quanto questa costituisce la parte più rilevante dei negoziati, e perché molti dettagliati argomenti dei negoziati sono di carattere militare. L'Europa occidentale necessita quindi di un foro di discussione e di consultazione per dibattere questi argomenti. Ma fino ad oggi non si è avuta una unica voce europea nella Nato, soprattutto perché la Francia si è rifiutata, sin dal 1966, di prendere parte alle conversazioni sulla politica della difesa, e ha posto stretti limiti al grado della sua partecipazione alle conversazioni sul disarmo.

L'altro modo di ridurre il rischio della sicurezza dell'Europa occidentale è di mantenere una appropriata posizione di difesa. Nell'era delle armi nucleari è diventato ovvio il fatto che evitare la guerra per mezzo dei deterrenti, è l'obiettivo principale di una politica della difesa. Ciò che non è così universalmente riconosciuto è che la deterrenza, per avere successo, deve operare sia a livello nucleare che a livello convenzionale. Una posizione di difesa deve essere vista nel suo insieme. In materia di sicurezza spesso si ha a che fare con l'imprevisto. Anche se il rischio di un attacco organizzato contro l'Europa occidentale oggi sembra esile, esso rimane come possibilità alla fine di un processo originato da incidenti, sconfinamenti, ricatto o tensione mondiale. In una situazione di crisi che richiede una delicata valutazione c'è una ampia possibilità di errore. Quando decisioni vitali devono essere prese individualmente, non può escludersi la irrazionalità.

Il ruolo delle armi nucleari nella deterrenza

Una difesa efficace è ancora necessaria. Le domande difficili sono: quale tipo di difesa e chi l'amministra. Le risposte sono connesse. Le forze strategiche nucleari costituiscono l'ultimo deterrente, o l'ultimo

strumento di ricatto. Durante il periodo della superiorità nucleare americana, la sicurezza dell'Europa orientale dipendeva dal sapere o dal credere che nel caso di attacco contro un membro dell'alleanza, queste forze sarebbero state usate in ritorsione massiccia. La parità nucleare ha reso piú complicata la situazione. L'uso delle armi strategiche nucleari si risolverà inevitabilmente oggi nella devastazione immensa sia dei paesi che se ne servono, sia dei paesi bersaglio. Nel caso di un attacco in territorio Nato, gli Stati Uniti decideranno automaticamente di servirsi delle loro armi strategiche nucleari? Alcuni pensano di no. Il punto di vista piú ortodosso è che l'attuale sistema di risposta flessibile, per cui ogni situazione di attacco o di minaccia è affrontata con una appropriata risposta al piú basso livello necessario per impedire il successo dell'attaccante, fornisce una scala credibile dal piú piccolo incidente alle armi definitive. Non c'è alcuna difficoltà a credere che, se si facesse un attacco con armi nucleari, l'Occidente risponderebbe con armi nucleari. Se tuttavia si facesse un attacco con sistemi convenzionali, o se una situazione di tensione si risolvesse in una confrontazione convenzionale, allora si farebbe ogni tentativo per contenere e riparare la situazione senza ricorrere alle armi nucleari.

A questo punto sorge il problema principale, cioè il sistema della difesa flessibile dell'Europa occidentale. Le forze convenzionali dell'Occidente nell'Europa occidentale sono inferiori a quelle del Patto di Varsavia, sia nel numero totale che in quello anche piú importante dei carri armati. Si può discutere all'infinito su come comparare le forze opposte e alcuni esperti occidentali negano che l'Occidente sia in posizione di inferiorità. Tuttavia nella supposizione occidentale che un attacco debba originarsi necessariamente nell'Est, è l'attaccante che può scegliere il posto e l'ora, e che ha il vantaggio della sorpresa: può dunque conseguire una superiorità temporanea, anche se il livello totale delle forze è piú equilibrato di quanto si creda. Stando cosí le cose, nell'estrema ipotesi di un forte attacco convenzionale, il pensiero ortodosso occidentale corrente è che molto probabilmente sarà impossibile arrestare l'avanzata di truppe corazzate del Patto di Varsavia con le forze convenzionali adesso disponibili alla Nato. Dovrebbero allora essere usate armi nucleari. A questo punto diventa particolarmente importante un approccio flessibile e graduale. La Nato ha adottato una dottrina per il selezionato e limitato uso di armi tattiche nucleari per scopi difensivi in una situazione di questo genere. Lo scopo sarà quello di avere sia un effetto immediato sul conflitto in corso, sia di dimostrare la determinazione occidentale di andare tanto lontano quanto è necessario per arrestare l'attacco. L'uso delle armi nucleari mira a imporre una pausa durante la quale ci sia tempo per la riflessione e possibilmente per una azione politica. L'attaccante potrebbe non credere che

l'Occidente voglia usare le sue armi nucleari. L'uso di armi nucleari, inizialmente in misura molto limitata in modo da evitare la devastazione causata da uno scambio di grandi dimensioni di armi anche tattiche, dimostrerà che questa fiducia è fuori luogo, e mostrerà la volontà di andare oltre, se è necessario.

Attualmente non c'è una chiara risposta, o comunque una risposta pubblicamente nota, alla domanda di che cosa potrà accadere se l'uso limitato di armi tattiche nucleari non riesce ad arrestare l'attacco, cioè quale ulteriore grado di escalation e di deterrenza l'Occidente può applicare. Si pensa che questa incertezza sia un elemento importante nella deterrenza totale. Anche una piccola probabilità che a qualunque fase dell'attacco venga stabilito un procedimento di escalation, che può terminare con la devastazione del territorio, renderà probabilmente l'aggressore più cauto, dal momento che egli non saprà mai con esattezza quanto lontano può andare senza correre questo rischio.

Questa è la migliore teoria disponibile sulla deterrenza, ma non è assolutamente perfetta per quanto concerne la situazione dell'Europa centrale. Il primo uso delle armi nucleari da parte dell'Occidente è moralmente e politicamente ripugnante. Se, per ipotesi, queste armi fossero usate solamente contro truppe nemiche già penetrate nel territorio Nato, i danni sarebbero causati allo stato Nato. Se l'uso limitato fallisse e un vasto scontro di armi tattiche nucleari avesse luogo, i danni provocati nell'Europa centrale, soprattutto alla Repubblica federale tedesca e alla Ddr, sarebbero indistinguibili per gli abitanti da uno scontro strategico. Infine, dal momento che nell'Occidente la maggior parte delle armi nucleari appartiene agli Stati Uniti e che la loro utilizzazione richiede una decisione degli Stati Uniti, questa parte vitale del sistema della difesa esula dal controllo europeo.

Sostituire le armi nucleari americane con quelle europee?

Molto è stato scritto sulla possibilità di sostituire le forze nucleari americane con quelle inglesi o francesi, o da tutte e due insieme, e di dare a queste forze un comune carattere europeo. Queste idee tuttavia non reggono a un esame rigoroso. Le forze nucleari inglesi e francesi, anche se messe insieme, non ammonterebbero a più di una piccola parte della forza nucleare americana o sovietica. Non sembra che ci sia virtualmente alcuna prospettiva che l'Inghilterra o la Francia vogliano spendere l'enorme quantità di danaro che sarebbe necessaria per uguagliare le forze nucleari delle superpotenze. C'è invece una prospettiva ugualmente ridotta di una reale spartizione del controllo delle forze nucleari tra Inghilterra e Francia. I francesi considerano la « force de

frappe » come l'ultima espressione della loro sovranità nazionale. La forza britannica è « delegata dalla Nato » e parzialmente dipendente dalle informazioni e dai rinforzi degli Stati Uniti. A prescindere dagli atteggiamenti nazionali divergenti, c'è una reale difficoltà relativamente alla spartizione del controllo di una decisione che può dovere essere presa in un tempo brevissimo. L'organizzazione di un comando comune è senza risposta dal momento che la decisione di autorizzare le armi nucleari sarà sempre riservata alla più alta autorità politica, e non sarà delegata ai comandi militari. Potrebbe non esserci il tempo per discussioni intergovernamentali.

Le stesse ragioni portano a escludere qualunque idea che il controllo delle armi nucleari possa essere esercitato dall'Europa occidentale. Due uomini di stato possono consultarsi rapidamente su una linea particolare. Nessun sistema conosciuto permette una rapida consultazione tra i leaders di nove paesi. Un ulteriore importante ostacolo è che il Trattato di non proliferazione proibisce il trasferimento del controllo delle armi nucleari da uno stato che le possiede ad un altro che non le possiede. Questa interdizione serve a coprire la concessione di una partecipazione al controllo. Nessuna forza nucleare europea è allora possibile fino a che c'è uno stato europeo o almeno una stretta federazione, a possederla, controllarla e dirigerla.

La posizione della Germania costituisce un altro ostacolo per la creazione di una forza nucleare europea efficace a tutti i fini. La posizione economica del Regno Unito, della Francia e della Germania suggerisce che, se ci dovesse essere un più importante aumento delle forze nucleari esistenti nei paesi europei, un contributo finanziario della Germania sarebbe necessario per assicurare che un onere eccessivo non pesi sul bilancio del Regno Unito o della Francia, distorcendo così le relazioni sia militari che economiche all'interno della Comunità. Ma anche non considerando il Trattato di non proliferazione, firmato ma non ancora ratificato dalla Repubblica federale, questa rinunciò alla fabbricazione e al possesso di armi nucleari unendosi nel 1954 all'Ueo. Si crede inoltre comunemente che un mutamento dello status non nucleare della Repubblica federale, sarebbe considerato dall'Unione sovietica più provocatorio e più pericoloso di qualunque altra azione avvenga nell'Europa occidentale, e possa così essere una delle poche cose in grado di fare rinascere la minaccia, oggi più o meno sopita, di una controffensiva aggressiva del Patto di Varsavia.

Se tuttavia, per evitare questi pericoli, la Germania dovesse restare esclusa da una forza nucleare più larga e potenzialmente indipendente, che avrebbero altri paesi dell'Europa occidentale, si evidenzerebbe la differenziazione nello status dei membri della Comunità col grave risultato di una scissione tra l'Europa occidentale e l'Alleanza

atlantica — ancora piú evidente se la Germania deve contribuire finanziariamente al costo di espansione delle forze nucleari inglesi e francesi.

Questi problemi possono non essere cosí gravi per quanto riguarda gli altri membri dell'Alleanza atlantica, ma per due ragioni ci sarebbe comunque una forte resistenza all'idea di costruire le forze nucleari inglesi e francesi in un deterrente nucleare di dimensioni complete. Prima di tutto, come nel caso della Repubblica federale, ciò darebbe l'impressione di cristallizzare lo status di secondo rango degli stati europei non nucleari. Secondo, ogni cambiamento nella situazione nucleare occidentale porterebbe ad una aperta e generale riluttanza, da parte di molti europei occidentali, a essere implicati in questioni nucleari. Ciò si applica a molti settori dell'opinione pubblica in Scandinavia e nel Benelux, cosí come ad alcuni elementi della sinistra nel Regno unito, in Italia e in Francia. Per quanto riconoscano la necessità di una deterrenza nucleare, questi settori dell'opinione pubblica preferirebbero lasciare le cose come si trovano, con gli Stati uniti garanti nucleari, piuttosto che costruire una nuova superforza nucleare molto piú vicina a casa, con la quale, qualunque siano le procedure per la decisione, gli altri europei possano sentirsi piú direttamente implicati.

Ci sono tuttavia alcune cose che possono essere fatte. Prima che si apra una crisi, ci possono essere delle utili consultazioni su come le armi nucleari devono essere usate, permettendo ai paesi non nucleari di esercitare una certa influenza sulle decisioni finali dei paesi nucleari. Questo succede di fatto nel Gruppo per la pianificazione nucleare della Nato che ha concordato una dottrina per l'impiego limitato delle armi tattiche nucleari. Sfortunatamente la Francia non prende parte al Gpn (Gruppo di pianificazione nucleare) e non si sa con sicurezza fino a che punto la sua dottrina differisca dal resto dell'Alleanza. Ciò diventerà presto di importanza pratica, i francesi infatti stanno per mettere in uso le loro armi tattiche nucleari, il Plutone. Se questa arma verrà data in dotazione alle forze francesi in Germania diventeranno necessarie delle consultazioni almeno con il governo tedesco. Per evitarle i francesi possono decidere di tenere le armi nel loro territorio. Ma anche cosí, verranno presumibilmente fatte esplodere in territorio tedesco creando il forte obbligo morale di consultazioni precedenti intorno al modo in cui potrebbero essere usate.

Per la Francia sarebbe preferibile se le consultazioni avessero luogo soltanto tra europei in un Gpn europeo. Oltre al vantaggio della presenza della Francia ciò fornirebbe il modo di stabilire un punto di comune interesse europeo sulle questioni di politica nucleare prima delle discussioni dell'Alleanza. Un punto di vista europeo avrebbe certamente piú peso dei punti di vista individuali dei vari paesi.

I membri europei occidentali dell'Alleanza possono cercare di acquistare un maggiore controllo dei loro destini anche attraverso le armi tattiche nucleari. Queste non presentano gli stessi problemi finanziari o politici delle armi strategiche. Attualmente le armi tattiche nucleari americane possono essere usate non soltanto dall'America, ma dopo l'autorizzazione delle autorità statunitensi, possono essere usate anche dalle forze di altri paesi Nato. Non c'è alcuna seria ragione tecnica per cui tali armi non possano essere fabbricate in Inghilterra e in Francia e conservate da loro per essere consegnate ad altre forze alleate una volta che tale decisione sia stata presa dalle rispettive autorità nazionali. Per le ragioni già dette, non sarà possibile nessuna decisione comune europea per l'uso di queste armi, ma può esserci qualche vantaggio se la decisione di autorizzarle verrà presa da parecchi governi europei insieme. Contro questa possibilità si è obiettato che le armi tattiche nucleari debbono rimanere in America, dal momento che ciò coinvolge più direttamente gli americani nella difesa dell'Europa occidentale. Da questo punto di vista sarebbe sbagliato usare le armi tattiche nucleari senza che gli americani siano specificatamente implicati nella decisione. Ma altri controbattono che si rafforza l'incertezza quale fattore positivo nel deterrente, quando c'è più di un centro di decisione riguardo all'impiego delle armi nucleari.

Riduzione della fiducia nelle armi nucleari

Un altro e più efficace miglioramento del controllo europeo sul suo destino sarebbe quello di ridurre la fiducia nella estremità nucleare dello spettro deterrente. Nell'improbabile caso di un deliberato attacco nucleare all'Ovest non ci sarebbe altra scelta che una risposta nucleare. Il punto debole della situazione attuale tuttavia è la necessità di una prima azione nucleare dell'Ovest nel caso di un importante attacco convenzionale dell'Est. La posizione di difesa migliorerebbe se si trovassero degli adeguati mezzi convenzionali da opporre a un attacco convenzionale. Perché ciò non è stato fatto? Perché farlo con i mezzi esistenti richiederebbe delle spese per la difesa più alte di quelle che i governi occidentali sono disposti a sostenere. La tendenza è esattamente opposta. I costi unitari di un equipaggiamento di difesa e di manodopera di difesa aumentano sempre di più. Con l'apparente tranquillità in Europa e la prospettiva di più intensi negoziati Est-Ovest, è estremamente difficile per la maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale mantenere persino le spese della difesa al livello attuale. Le proposte di aumentare le spese per la difesa sono elettoralmente impopolari; le proposte di aumentare i servizi sociali a spese del bilancio

della difesa sono ordinaria amministrazione dei partiti all'opposizione e anche di alcuni partiti al governo.

Questa resistenza a spendere di piú per la difesa è accresciuta da un altro fattore: le autorità militari Nato fin dall'inizio hanno detto che forze considerevolmente maggiori erano necessarie per la difesa dell'Europa occidentale. Con eguale coerenza i governi si sono rifiutati di portare le loro forze al livello richiesto dai generali. E ancora l'Europa occidentale non è stata attaccata. Così c'è una diffusa incredulità. Fino ad adesso si poteva ribattere che la mancanza delle forze convenzionali era controbilanciata dal deterrente nucleare. Ma se l'Europa desidera essere meno dipendente da questo deterrente, allora deve essere considerato piú seriamente l'elemento convenzionale nella sua posizione di difesa.

Rafforzamento delle forze convenzionali

Vi sono due modi in cui questo può essere fatto: possiamo trovare un migliore sistema di difesa convenzionale e i paesi dell'Europa ovest possono migliorare l'efficacia del proprio sforzo difensivo mediante una maggiore cooperazione ed una azione comune.

Da un punto di vista ortodosso, l'unico modo di fermare l'avanzata di una forza di carri armati è di avere un maggior numero di carri armati di difesa. Questo come abbiamo visto è improbabile nell'evento di un attacco all'Europa occidentale. Ma vi è una crescente parte dell'opinione pubblica che sostiene che altri metodi meno ortodossi possono avere maggiore probabilità di successo. Vi sono altri sistemi di armamenti come elicotteri che sparino missili guidati dal fianco di un avanzamento o il lancio da parte di missili di un grande quantitativo di piccole mine anticarro in maniera da impantanare intere aree di possibile avanzata e sbarrare queste strade al nemico. Vi sono nuove disposizioni per le quali le forze dell'Ovest sarebbero divise in due elementi: una forza centrale pesantemente armata e molto mobile, e una nuova categoria di forze locali atte a provvedere una prima difesa delle proprie località. Queste forze locali richiederebbero un minore addestramento e armi meno sofisticate, ma il loro equipaggiamento comprenderebbe una alta proporzione di armi anticarro che sono comparativamente semplici. Dovrebbero avere una approfondita conoscenza del terreno e delle possibilità di mimetizzazione in modo da aumentare l'incertezza dell'attaccante. Il valore di tali forze locali sarebbe maggiore in terreno irregolare e boscoso tale da potere essere mimetizzato, ma se ci si potesse basare su di esse in modo da sigillare certe parti del fronte questo farebbe sí che un maggior numero di aree limitate

potrebbe essere controllato dalle forze mobili centralizzate. Questo è anche importante per la politica di difesa proposta cioè il tentativo di impedire qualsiasi avanzata nemica di una qualche importanza nel territorio di difesa. Agli occhi di coloro che vivono vicino al confine, come è il caso della maggior parte dei tedeschi dell'ovest, si tratta chiaramente di un principio di enorme importanza. Al presente le forze Nato sono disperse nel tentativo di coprire tutta la frontiera. Qualsiasi ulteriore riduzione potrebbe implicare un cambiamento di strategia verso una maggiore concentrazione nelle retrovie, con la conseguenza che una perdita di territorio verrebbe a sembrare inevitabile. Lo sviluppo di forze locali meno costose, come elemento importante della difesa, potrebbe impedire che ciò avvenga.

Potrebbero esserci altri modi per migliorare le difese convenzionali. Qualsiasi cosa possa essere fatta in questa direzione sarà un metodo per europeizzare la difesa dell'Europa occidentale, molto migliore che concentrare la discussione sull'aumento delle forze nucleari tedesche e inglesi, che non potranno mai essere veramente europee fintanto che c'è un singolo stato europeo occidentale che, per essere credibile, abbia bisogno in un prossimo futuro delle forze nucleari americane alle spalle. C'è un maggior rischio che gli Stati Uniti riducano le proprie forze convenzionali in Europa piuttosto che rinunciare alla loro garanzia nucleare: l'Europa dovrebbe prestare più attenzione al compito difficile ma possibile di compensare la perdita di alcune delle forze convenzionali piuttosto che al compito, probabilmente impossibile e non necessario, di sostituire le forze strategiche nucleari degli Stati Uniti.

Sforzi congiunti europei

Gli europei occidentali, oltre che modificare i concetti esistenti di difesa convenzionale, potrebbero fare molto per rendere la loro difesa convenzionale più facile, combinando i loro sforzi difensivi. Il primo tentativo in questa direzione fu la proposta per la Ced, caldamente dibattuta dal 1950 al 1954, quando venne finalmente respinta dal parlamento francese. La chiave di questo piano era un alto grado di integrazione, il controllo nazionale doveva essere molto limitato e le forze di terra per esempio a livello di battaglione dovevano essere miste. Doveva esservi un bilancio comune e una produzione comune di equipaggiamento militare. Molti aspetti di questo piano erano tuttavia ispirati non dal desiderio di una maggiore efficacia, ma dalla paura del risveglio del militarismo tedesco. Questo tipo di mescolamento di unità nazionali comparativamente piccole è adesso ritenuto inefficace, perlomeno fintanto che rimangono in fatto di equipaggiamento e di adde-

stramento delle differenze nazionali. I seguenti tre metodi di cooperazione e di azione comune sembrano piú promettenti: standardizzazione dell'equipaggiamento, comprendendo in alcuni casi una produzione comune; fusione dei servizi al disotto del livello operativo, cioè addestramento, servizi logistici medici e tecnici, nonché trasporti aerei; e specializzazioni per cui un paese non dovrebbe piú tentare di fare un po' di tutto, ma dovrebbe fidarsi degli altri per quei settori dello sforzo difensivo di cui non può o non desidera occuparsi da solo. Discuteremo adesso in dettaglio questi differenti metodi.

La standardizzazione dell'equipaggiamento è stata adottata quale obiettivo dalla Ced, dalla Ueo e dalla Nato, ma molto poco è stato realizzato. La produzione comune si è esercitata per pochi e particolari progetti e tra un numero molto limitato di paesi. Essa non conduce sempre a costi ridotti, poiché le economie di scala sono spesso contro-bilanciate da un aumento di costi amministrativi e dalla duplicazione delle linee di produzione. Vi è un bisogno urgente, da parte dei governi dell'Europa occidentale, di una nuova iniziativa nel campo della standardizzazione, che dovrebbe divenire un criterio essenziale di selezione per qualsiasi equipaggiamento militare futuro. La prospettiva di una effettiva produzione comune allora migliorerebbe se fosse adottato un programma tendente a coprire un numero di progetti su un arco di molti anni. Sarebbe allora possibile concentrare la produzione di tutti questi progetti in un paese e si potrebbe ottenere un compenso contro-bilanciando un progetto con un altro piuttosto che, come si fa adesso, dividendo ogni progetto tra i paesi partecipanti. Questo, come altri aspetti della cooperazione, richiederebbe la creazione di una procedura contabile militare europea che con il tempo condurrebbe a un bilancio militare comune. Quale fase intermedia in questa direzione le finanze della Comunità dovrebbero essere usate in ricerche comuni per un nuovo equipaggiamento di difesa.

La standardizzazione delle produzioni comuni potrebbe essere molto facilitata se vi fosse un accordo fra i paesi europei sui concetti operazionali e tattici da impiegare nella pianificazione e nella condotta difensiva dell'Europa occidentale. Ad esempio è assurdo che gli eserciti britannico e federale tedesco abbiano idee ancora profondamente differenti sul ruolo e sui requisiti del loro piú importante carro armato, nonostante essi combatterebbero fianco a fianco nella stessa area contro lo stesso potenziale nemico. Vi sono molti altri casi dello stesso genere. Per superare queste differenze è desiderabile che i contatti tra i quadri siano piú frequenti ed abbiano una maggiore sfera d'azione, che i pianificatori e i tecnici dell'Europa occidentale si consultino fra di loro alle prime fasi dello sviluppo di nuovi sistemi di armamenti. I governi dovranno anche scendere a compromessi su posizioni nazionali una

volta ben stabilite nell'interesse di una maggiore cooperazione europea e di una comune difesa piú efficace.

Nell'eurogruppo (gruppo informale dei dieci membri europei della Nato di cui si dirà piú avanti) si sta attualmente studiando un comune servizio di rincalzo. Questo fornisce un fruttuoso campo d'azione per una crescente cooperazione. Tuttavia il beneficio completo non potrà essere ottenuto fintanto che non vi sia un maggiore grado di standardizzazione dell'equipaggiamento, una armonizzazione delle dottrine operative e fintanto che un comune sistema finanziario non semplifichi la complicata procedura contabile che sarebbe oggi necessaria per, ad esempio, fare riparare un camion appartenente ad uno dei paesi nell'officina di un altro.

Un certo grado di specializzazione in pratica esiste in quanto molti dei paesi dell'Europa occidentale non provano a soddisfare ogni genere di funzione militare con le proprie forze difensive. A parte l'ovvio caso delle armi nucleari, che sono possedute soltanto dal Regno unito e dalla Francia, pochi paesi hanno bombardieri a lungo raggio o navi piú grandi di un cacciatorpediniere. Pochi sono equipaggiati o addestrati in maniera da condurre operazioni militari al di fuori della propria area. In effetti nessuno di essi potrebbe combattere una guerra senza i propri alleati. Comunque se il fatto di questa interdipendenza fosse riconosciuto e sfruttato, invece di essere nascosto dalle chiacchiere di sovranità nazionale, potrebbe fare molto di piú per incrementare l'efficienza dividendosi i compiti. Come caso limite, perché due paesi vicini non devono decidere di avere l'uno forze aeree e l'altro la marina, e che quello che si specializzi in ognuna di queste armi venga incontro alle necessità dell'altro? Come passo iniziale la necessità di trasporti aerei militari di parecchi stati piú piccoli potrebbe essere messa in comune e condotta da una forza comune da una sola base.

Obiezioni di natura politica vengono sollevate contro questa concezione, sulla base che nessuno stato può fidarsi di un altro tanto da affidargli la propria sicurezza nazionale. Come detto prima questo si è già ampiamente verificato. Non è realistica da parte degli europei la finzione di mantenere una capacità di difesa nazionale indipendente. Vi possono essere molte difficoltà pratiche, ma almeno l'argomento dovrebbe essere esaurientemente esplorato con il solo obiettivo di aumentare l'efficienza difensiva.

Ripartizione degli oneri

Il problema di una equa divisione dei costi della difesa tra i membri della Nato, e specialmente tra i membri europei e gli Stati uniti,

è stato molto caldamente discusso. È un problema molto complesso, sfaccettato e controverso per il quale non vi è una soluzione semplice, logica e definitiva. I due aspetti principali della questione sono, primo i costi di bilancio dello sforzo difensivo degli Stati Uniti connesso con l'Europa, e secondo i costi in termini di valuta estera che risultano dalla permanenza delle forze statunitensi in Europa. Questi due argomenti richiedono due discorsi diversi.

L'Alleanza si basa sulla convinzione che la potenza militare degli Stati Uniti sia essenziale per la sicurezza dell'Europa occidentale e che l'Europa occidentale sia essenziale alla sicurezza degli Stati Uniti. L'idea che la presenza delle truppe degli Stati Uniti o che la garanzia nucleare degli Stati Uniti non siano indispensabili alla sicurezza americana, nega la base sulla quale poggia l'alleanza e costituisce una minaccia alla sua continuazione e alla sua credibilità.

Non può esserci di conseguenza alcuna questione di una Europa « che compra » la propria sicurezza dagli Stati Uniti, poiché lo stesso pagamento distruggerebbe la credulità del prodotto comprato. È tuttavia legittimo che in una alleanza, che è vitale per la sicurezza di tutti i suoi membri, i costi della difesa siano divisi tra di loro in maniera giusta. Ma tradurre questa asserzione di carattere generale in cifre precise che possono guidare una politica, è estremamente difficile. Nel caso degli Stati Uniti è impossibile raggiungere conclusioni obiettive, coercitive su come grande parte del bilancio della difesa degli Stati Uniti sia spesa nella difesa dell'Europa, distintamente dagli altri impegni difensivi dell'America. Quale parte delle spese degli Stati Uniti, logistica, potenziale umano, riserve, forza navale, forze nucleari strategiche si pensa che serva in modo specifico alla sicurezza dell'Europa? Tutte le spese difensive degli Stati Uniti prese insieme (escludendo le spese militari per il Vietnam) costituiscono una parte del prodotto nazionale lordo percentualmente maggiore di quella di qualsiasi altro membro europeo dell'Alleanza.

Ma il prodotto nazionale lordo degli Stati Uniti è superiore di quasi il 50% a quello di tutta la Nato europea. Dovrebbe applicarsi il principio di una tassazione progressiva ai membri dell'alleanza? Inoltre un minore numero di truppe degli Stati Uniti in Europa può condurre a incrementi o decrementi nelle spese di bilancio degli Stati Uniti, secondo che il ritiro sia accompagnato da una assoluta riduzione della forza degli Stati Uniti o dal fatto che le truppe in questione siano mantenute in essere in America. Non è stata trovata una risposta soddisfacente a questi interrogativi, né si pensa che possa essere trovata. Come ha rilevato l'Istituto internazionale per gli studi strategici nel suo « Strategic Survey, 1971 »: « In breve ci sono così diversi criteri di comparazione e danno dei risultati talmente diversi che, in termini

molto ampi, l'esercizio non rende in quanto aperto a troppe interpretazioni. È soltanto possibile dire che nella maggior parte dei conti, i membri europei della Nato sembravano favorire una parte ragionevole della difesa collettiva nel 1971; in molti conti sorprendentemente più che gli Stati Uniti, in altri notevolmente di meno ». Tuttavia, come lo stesso Survey mette in luce, il problema della divisione dei costi è essenzialmente un problema politico. Che cosa può e dovrebbe fare l'Europa per controbattere la crescente pressione dell'opinione pubblica e del Congresso negli Stati Uniti per una riduzione unilaterale delle truppe in Europa? Per questa ragione l'eurogruppo decise all'inizio degli anni 70, di incrementare lo sforzo europeo nella Nato. Nel 1971 l'eurogruppo adottò un programma concordato di miglioramenti delle sue forze ammontante a una somma di 1.000 milioni di dollari da spendersi in cinque anni. Mentre questa spesa interessa visibilmente le quote relative dell'Europa e dell'America nella difesa comune, il modo più efficace di rafforzare lo sforzo europeo nella Nato sarebbe quello di adottare le summenzionate misure per la standardizzazione e la produzione di equipaggiamento per i comuni servizi di rincalzo, e una ulteriore specializzazione delle funzioni militari. I rifornimenti comuni tuttavia possono condurre a una riduzione degli acquisti europei e soprattutto tedeschi di materiale militare americano, che bilanciò per circa un terzo il costo, in termini di valuta estera, delle truppe degli Stati Uniti in Europa.

Un impegno precedente (dicembre 1970) dell'eurogruppo per una spesa di un miliardo di dollari in un arco di cinque anni contribuisce a ridurre i costi degli Stati Uniti sia in termini di bilancio che di valuta estera. Questo Programma per il miglioramento della difesa europea (Edip) rafforzerà le infrastrutture della Nato (rifugi aerei, ed un nuovo sistema integrato di comunicazione). Infatti malgrado che gli Stati Uniti continuino a pagare la maggior quota singola di partecipazione per i costi Nato dell'infrastruttura, questa quota è scesa dal 40% al 25% negli ultimi dodici anni.

I costi in termini di valuta estera per mantenere le truppe degli Stati Uniti in Europa, con il deteriorarsi della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti, è divenuto un problema controverso di per se stesso. Nel 1970 il costo in termini di valuta estera, prendendo in bilancio gli acquisti di equipaggiamento militare — soprattutto da parte della Repubblica federale tedesca — erano di oltre un miliardo di dollari; questa non è una somma molto grande nel totale della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti. Ma l'incapacità dell'attuale sistema monetario di raggiungere un aggiustamento complessivo ha condotto alla pericolosa tendenza di considerare isolatamente le voci individuali nella bilancia dei pagamenti. Non c'è alcuna considerazione economica per

guardare al costo in termini di valuta estera degli impegni di sicurezza, piú di quanto non ve ne siano per guardare alle bilancie bilaterali piuttosto che a quelle globali, o per provare a bilanciare entrate e uscite di capitali a lungo termine. Se il meccanismo di aggiustamento nel sistema monetario funziona bene, conta soltanto la posizione globale della bilancia dei pagamenti di impasse. Si sentirà molto meno parlare dei costi militari della bilancia dei pagamenti, se l'accordo smithsoniano sulle parità aiuterà a eliminare il deficit americano e se un sistema monetario riformato faciliterà aggiustamenti futuri.

Ma sarebbe pericoloso pensare che questo accada molto presto. Il problema della bilancia dei pagamenti con il dibattito ricorrente sugli acquisti militari e altre misure di compenso, si sono dimostrati oggetto di controversia nel passato: oggetto di controversia tra l'Europa e gli Stati Uniti, oggetto di controversia tra la Germania e i suoi alleati. Sarebbe di conseguenza interesse dell'Europa se si potesse trovare un accordo attraverso il quale questo problema venga eliminato nelle conversazioni sulla difesa e definito mediante una formula concordata. Una delle proposte¹ suggerisce l'istituzione di un fondo cuscinetto al quale contribuiscano tutti i membri della Nato e che faccia pagamenti di compenso a paesi che abbiano spese militari in valuta estera quando questi paesi abbiano difficoltà nella bilancia dei pagamenti. Queste e altre proposte analoghe non hanno trovato fino adesso sostegni ufficiali. Ma come è stato messo in evidenza dall'Istituto per gli studi strategici², un accordo sui problemi della bilancia dei pagamenti attraverso un fondo dell'alleanza potrebbe « avere la virtù di trasformare un problema che è una potenziale fonte di divisione, in un legame contrattuale tra alleati durante l'era dei negoziati ».

Riduzione delle forze

Con ogni probabilità i negoziati Est-Ovest e i problemi delle limitazioni degli armamenti e della riduzione delle forze (Salt II, e Mbfr) saranno aspetti permanenti della scena politica durante il resto di questi dieci anni. Nessuno può predire quanto diverranno forti le forze che mirano alla riduzione dell'impegno americano in Europa. Tuttavia l'esistenza di queste forze vociferanti negli Stati Uniti ha già indebolito la posizione dell'Ovest in tutti i negoziati per la riduzione delle forze con l'Est. L'Europa non può essere certa che gli interessi degli Stati Uniti coincidano con quelli dell'Europa in questi negoziati. La sicurezza

¹ Cfr. Timothy W. Stanley, *Atlantic Security in the Seventies*, in « North Atlantic Paper », Londra, settembre 1971.

² *Strategic Survey* 1971, p. 25.

dell'Europa di conseguenza potrà beneficiare soltanto ad una condizione dell'era dei negoziati: che le nazioni dell'Europa occidentale comincino ad agire insieme sulle questioni di sicurezza, compresi questi negoziati. Tutti i nostri paesi, Francia compresa, condividono la convinzione che le forze americane in Europa non debbono essere ritirate e possibilmente neppure ridotte in maniera significativa. Tutti sembrano vedere una correlazione tra la presenza delle forze convenzionali degli Stati Uniti in Europa e la credibilità della garanzia nucleare americana. L'amministrazione Nixon ha fino adesso resistito con successo alle pressioni del Congresso per ridurre il numero delle forze americane in Europa. Una delle considerazioni più efficaci contro una riduzione unilaterale è la speranza che vi possa essere una riduzione reciproca e bilanciata tra Est e Ovest. Ma se l'Urss continua a dilazionare il proprio accordo per negoziare su questo argomento, aumenterà la pressione per ridurre le truppe americane. Il risultato più probabile sarà quello di una riduzione che soddisferà in qualche modo alcuni dei critici americani, ma non tale da scompaginare il sistema difensivo in Europa, sempre che gli europei agiscano in modo da compensare le risultanti manchevolezze. Una comune politica di difesa europea occidentale, secondo le linee indicate sopra, è il miglior modo di impedire una pericolosa riduzione della presenza militare degli Stati Uniti in Europa. Forza chiama forza. Se una più efficace cooperazione tra quelli che sono ancora gli sforzi difensivi europei occidentali, non ha impedito una sostanziale riduzione delle forze americane allora soltanto un sistema difensivo europeo occidentale più compattamente unito potrà essere l'unico modo di mantenere la sicurezza. Da qualsiasi punto di vista si guarda alla sicurezza dell'Europa occidentale l'impossibilità di pagare per una difesa sempre più costosa, una visione ottimistica o pessimistica del futuro impegno degli Stati Uniti alla difesa dell'Europa, un atteggiamento pieno di speranze o timoroso verso i negoziati con l'Est — in tutti i casi un sistema difensivo europeo occidentale maggiormente unito è l'unico modo di evitare ciò che temiamo e di ottenere ciò che speriamo.

Meccanismo per una azione europea

Come potrebbero gli europei pianificare e porre in atto una comune politica di difesa? Molto dipenderà dagli atteggiamenti nazionali, soprattutto quello della Francia. Sin dal 1966 le forze francesi in Germania non sono state più parte della struttura integrata della difesa Nato. Probabilmente è eccessivo sperare che questo atteggiamento possa venire rovesciato a breve termine. Riguardare la cooperazione

francese per un piú unito sforzo della difesa europea sarebbe il piú grande passo in avanti che si possa fare. Tuttavia le difficoltà sono grandi. Le autorità politiche e militari francesi tendono a pensare che vale la pena parlare di organizzazione della difesa europea soltanto se gli americani si sono ritirati o perlomeno nell'ipotesi di un ritiro degli americani. Esse non desiderano questo ritiro ma assumono una linea disfattista sulla possibilità di influenzare la politica o la strategia americana fintanto che gli americani sono presenti in Europa — tuttavia vi sono alcuni segni monitori. I tedeschi occidentali d'altra parte esitano a pianificare la difesa su basi europee per paura che questo allontanerà gli americani. Di conseguenza favoriscono l'uso delle sole istituzioni che esistono già, ad esempio l'eurogruppo che già opera all'interno della Nato, e mostrano il massimo interesse per quei metodi che portano a un incremento del contributo finanziario europeo e che sono direttamente collegati al tentativo di persuadere l'opinione pubblica americana in favore del mantenimento della posizione militare americana in Europa.

Altri atteggiamenti nazionali sono meno ben definiti. Gli italiani, legati da considerazioni di politica interna, sono quelli piú sinceramente attaccati all'idea di una cooperazione per la difesa europea di quanto non lo sia la maggior parte degli altri europei dell'occidente. Un aspetto maggiormente europeo dato all'organizzazione della difesa potrebbe essere generalmente utile alla opinione italiana. Il Regno unito, sotto l'attuale governo, è in generale favorevole allo sviluppo della Comunità fintanto che tutti vanno in una certa direzione, il che significa in pratica fintanto che i francesi siano persuasi ad andare. L'uso di un certo tipo di cooperazione militare come fattore di persuasione non può essere escluso, ma per ragioni già menzionate, potrebbe non giocare una parte così preminente nelle relazioni tra stati come talvolta si pensa.

Ci saranno probabilmente problemi particolari relativi ai nuovi stati membri. In Danimarca l'opinione pubblica, in una situazione delicata rispetto all'Europa, non è mai stata favorevole alla preparazione militare. È piú facile proseguire essendo membro della Nato che unirsi in una nuova iniziativa di difesa su basi europee. L'Irlanda è l'unico nuovo membro della Comunità che non è anche membro dell'Alleanza atlantica. Ma il governo irlandese sembra disposto ad accettare qualunque implicazione derivi dal fatto di diventare membro della Comunità. Tuttavia il problema della partecipazione irlandese ad una organizzazione europea di difesa, strettamente riferita alla Nato, richiederebbe una certa abilità nel trattare.

Un sistema di difesa dell'Europa occidentale può essere definito solo attraverso la decisione dei governi. Questo breve disegno degli atteggiamenti nazionali non deve lasciare pensare che la decisione sia

facile o vicina. Vi sono tuttavia delle pressioni urgenti alle quali l'opinione pubblica e i governi devono rispondere più rapidamente di quanto adesso non si pensi. La minaccia di un ritiro o di una riduzione delle truppe americane è forse il catalizzatore più ovvio. Ma meno incalzante è la costante diminuzione di risorse per la difesa su base nazionale dovuta alla inflazione dei costi e alla concorrenza di altre spese. L'abitudine di lavorare insieme in una Comunità più vasta, e in particolare la ricerca di una unione monetaria ed economica e di una armonizzazione della politica estera, la preparazione della Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa e il continuo dialogo sui rapporti finanziari ed economici con gli Stati Uniti, spingeranno la Comunità nel campo strettamente collegato alla politica della difesa.

Quali istituzioni sono necessarie per una migliore organizzazione della difesa europea?

L'eurogruppo al quale ci si è già riferiti, è un istituto ufficioso che esiste fin dal 1968 ed è composto di dieci membri europei della Nato, esclusa la Francia che ha rifiutato l'invito a parteciparvi. La sua funzione è di consigliare su problemi che possono in seguito essere discussi all'interno dell'Alleanza, per identificare un comune interesse europeo, e di studiare e rendere effettive le misure per una cooperazione della difesa tra i suoi membri nell'interesse di un maggiore rendimento. Esso è consultato anche sulle misure finanziarie già menzionate, che mirano ad indebolire le pressioni esercitate sul Congresso americano per ridurre le forze americane in Europa. L'eurogruppo ha il vantaggio di essere già esistente e quindi di non richiedere nessuna nuova iniziativa. Lo svantaggio è che l'insieme dei suoi membri non collima con quello della Comunità allargata, in quanto esclude la Francia e include la Grecia e la Turchia che sono dei membri associati della Comunità. L'intima associazione dell'eurogruppo alla Nato fa pensare che sia difficile per la Francia di unirvisi.

L'Unione dell'Europa occidentale, stabilitasi nel 1954 sulle rovine della Comunità per la difesa europea, comprende le sei nazioni originarie e il Regno Unito. Essa ha funzioni potenzialmente consultative rispetto alla difesa europea. Ma eccetto in uno o due casi estremamente limitati e specifici, relativi al grado delle forze tedesche e del Regno Unito, essa non ha mai esercitato alcuna funzione di difesa, poiché sin dall'inizio ha deferito la sua responsabilità di difesa alla Nato. Relativamente a una futura organizzazione per la difesa europea, essa ha il vantaggio di essere composta da quei paesi che sono più strettamente interessati alla difesa dell'area centrale dell'Europa e del Mediterraneo occidentale. Gli svantaggi tuttavia superano di gran lunga questo vantaggio. Essa è storicamente mal vista sia dalla Repubblica federale tedesca sia dalla Francia. Dalla prima perché conserva e supervede il

mantenimento delle restrizioni quantitative e qualitative sulle forze armate federali tedesche, dalla Francia perché al tempo in cui la Francia respinse l'adesione dell'Inghilterra alla Cee, fu fatto un tentativo di servirsi dell'Ueo come mezzo di consultazione fra i Sei e l'Inghilterra, invece della consultazione che avrebbe dovuto avere luogo alla Comunità. Più importante, l'Ueo ha il grande svantaggio di non avere avuto per molti anni nessun ruolo operativo nella difesa. Nonostante degli utili dibattiti abbiano avuto luogo nella sua Assemblea, i governi vi hanno prestato poca attenzione. E infine essa non ha connessione organica con la Comunità ed è impossibile trattare una politica della difesa senza riferirsi alla politica estera e alla politica finanziaria ed economica. Gli ultimi due argomenti saranno trattati dalle istituzioni della Comunità europea, e la politica estera almeno in una struttura relativa alla Comunità sarà trattata dal Comitato Davignon.

La necessità di coordinare queste differenti questioni rappresenta una forte spinta a trovare una struttura della Comunità che risponda alle esigenze istituzionali di una cooperazione per la difesa europea. Queste esigenze sono di due tipi. È necessario un foro per la consultazione sullo sviluppo di un più identificabile e quindi autonomo sistema di difesa europea, e per la preconsultazione fra europei su questioni che necessitano di essere discusse da tutta l'Alleanza con gli Stati uniti. Il secondo requisito è quello di una agenzia, o agenzie, esecutiva, inizialmente di tipo molto semplice, in grado cioè di eseguire quelle funzioni che il governo europeo vorrà affidarle, per esempio l'addestramento comune, l'attività di unificare i servizi medici, e di unificare le ricerche sullo sviluppo delle armi. Ci sono validi argomenti contro l'utilizzazione della Commissione per questi compiti. Ma come già detto, ci sono anche più forti argomenti contro l'idea di staccare la difesa dalla struttura della Comunità. Un comitato, simile al Comitato Davignon, può fornire un primo foro di consultazione. È urgentemente necessario un segretariato simile a quello proposto per gli affari politici, esso può anche fornire l'embrione di una agenzia esecutiva. È necessario un segretariato generale, con funzioni esecutive limitate a capo delle varie agenzie cooperative già menzionate. Gradualmente una responsabilità funzionale per tali attività può essere deferita dall'eurogruppo alla nuova istituzione aggregata alla Comunità.

Alla luce delle difficoltà sulla natura e sul luogo del segretariato politico, può sembrare utopistico postulare un più potente segretariato per la difesa. Il problema del rapporto di una istituzione della difesa collegata alla Comunità, con la Nato pone altri difficili problemi. La non partecipazione dell'Irlanda alla Nato può non essere un serio ostacolo, ma la posizione francese necessiterebbe di una chiarificazione. La Francia accetta la necessità dell'Alleanza atlantica, della garanzia nu-

cleare americana e della presenza delle truppe americane in Europa (a condizione che non siano nel territorio francese). Le autorità militari francesi cooperano in molti modi con la Nato e hanno piani comuni per la partecipazione delle forze francesi con le forze della Nato in caso di emergenza, sottoposta alla decisione del governo francese. Ma i francesi vedono una precisa distinzione fra questi atteggiamenti e la partecipazione alla pianificazione Nato e alle discussioni Nato sul livello delle forze e della strategia che essi respingono. Il problema sarà allora di trovare un sistema sufficientemente autonomo per soddisfare la Francia e sufficientemente legato alla Nato per soddisfare gli altri europei e gli Stati uniti. Il meccanismo Nato ha provato di essere flessibile e di adattarsi ai nuovi requisiti istituzionali, sia nel caso di un ritiro della Francia da un programma per la difesa sia quando l'euro-gruppo fu istituito.

Questo gruppo arresta la spaccatura fintanto che tutti gli stati membri della Comunità europea siano pronti a riconoscere la necessità della cooperazione per la difesa come concomitante essenziale dell'unione economica e della coordinazione politica estera e a riconoscere le vere necessità della attuale situazione internazionale.

VII. La Comunità europea e gli Stati uniti

di Emanuele Gazzo

Nel cercare soluzioni ai problemi posti dal cambiamento della scena politica ed economica mondiale, e dal suo stesso emergere su questa scena, la Comunità europea deve guardare, prima di ogni cosa, alle sue relazioni con gli Stati uniti. Questo fatto è riconosciuto sia da coloro il cui interesse principale è che l'Europa acquisti la sua propria « personalità » come pegno della sua indipendenza, sia da coloro che credono soprattutto che il destino dell'Europa sia inseparabile da quello dell'America.

In effetti le relazioni della Comunità europea con gli Stati uniti sono diverse dalle sue relazioni con ogni altra parte del mondo. Soltanto la Comunità europea e gli Stati uniti sono segnati dall'interdipendenza sia nei problemi economici che in quelli relativi alla sicurezza; i primi due capitoli di questo volume hanno mostrato i limiti relativamente stretti della scelta aperta alla Comunità nella sfera sia politica che economica. Hanno anche mostrato, implicitamente, che la « speciale » relazione tra la Comunità e gli Stati uniti non è un fenomeno di transizione (e certamente non un irrilevante ricordo del passato), ma si protrarrà nel prevedibile futuro. È importante tenere presente questa realtà a lungo termine e non dare troppo peso ai problemi del momento (il problema del dollaro), per quanto urgenti possano sembrare. Alcuni argomenti trattati nei primi capitoli hanno una particolare rilevanza quando si considerino le relazioni euroamericane.

Politicamente:

— La Comunità europea non può accettare una condizione di subordinazione all'una o all'altra delle superpotenze. Questa politica non sarà mai interamente accettata dagli stati membri;

— D'altra parte la Comunità non può nel futuro che possiamo prevedere diventare essa stessa una superpotenza. Ciò implicherebbe il

possesso di un deterrente nucleare diretto contro ogni punto del compasso, il che solleverebbe insuperabili ostacoli pratici e politici;

— La Comunità europea non può adottare un atteggiamento di neutralità politica. Non può restare fuori dai conflitti mondiali che minacciano la sua sicurezza, la sua offerta e il suo commercio. La neutralità potrebbe essere una scelta possibile per i singoli paesi europei, ma non lo è per la Comunità considerata come un insieme.

Economicamente:

— La prosperità dell'Europa dipende dalla sua partecipazione alla economia internazionale, la quale è profondamente coinvolta nella politica economica interna ed estera degli Stati uniti;

— La Comunità può scegliere sia di difendersi contro l'impatto di queste politiche sul proprio benessere, sia cercando di influenzarle attraverso un dialogo strutturato con gli Stati uniti. Gli stati membri singolarmente non possono perseguire con successo tali obiettivi;

— Se le relazioni difensive diventano l'atteggiamento dominante delle contrattazioni con gli Stati uniti, alcuni stati membri non accetteranno l'isolamento dall'economia mondiale che ne deriva. In tali circostanze la Comunità si spaccherebbe;

— Le soluzioni di cooperazione nella maggior parte delle aree offrono la migliore possibilità di controllare il nostro destino economico. In molti casi le soluzioni globali sono le uniche ad acquistare tecnicamente senso appena l'attività economica internazionale sfugge al controllo sia degli Stati uniti sia dell'Europa (e per questa questione il Giappone), operando separatamente;

— La tensione dell'interdipendenza economica creerà una spaccatura tra i due continenti a meno che certe forme di gestione economica congiunta sostituiscano l'attuale contrattazione tradizionale. Questo significa che la ricerca di soluzioni agibili a lunga scadenza deve precedere la ricerca di vantaggi immediati.

In realtà la Comunità ha soltanto due opzioni. O si condanna alla impotenza e alla separazione cercando, anche soltanto verbalmente, di conseguire obiettivi che implicano rapporti antagonisti con gli Stati uniti, o cercherà, quando possibile, di applicare alle sue relazioni con il resto del mondo lo stesso metodo di azione collettiva attraverso la quale costruisce la sua stessa unità.

La scelta dell'Europa a questo proposito interessa non soltanto il suo futuro, ma può anche essere un fattore chiave nel decidere la direzione che dovranno assumere i problemi mondiali durante i dieci anni in corso:

— Assieme al Giappone, la Comunità europea e gli Stati uniti decideranno se l'economia mondiale dovrà tornare indietro ad « elemosinare dal vicino », sistema con il quale ognuno cerca di esportare

i propri problemi; oppure se continuerà a muoversi verso un sistema aperto;

— Le decisioni prese dalla Comunità europea e dagli Stati uniti nel campo della sicurezza saranno fondamentali per l'ulteriore progresso della distensione, che è impossibile senza la continua certezza che la sicurezza dell'Europa occidentale non corre alcun rischio.

Le relazioni tra la Comunità europea e gli Stati uniti sono dunque essenziali se ci sarà un progresso verso ciò che nel primo capitolo è stato descritto come un mondo basato « su relazioni contrattuali ».

Se la Comunità europea e gli Stati uniti vogliono contribuire a questo obiettivo, ognuno deve riconoscere l'indipendenza e l'uguaglianza dell'altro. Questa è una condizione preliminare per una soluzione costruttiva dei problemi posti dalla loro interdipendenza. C'è stata una notevole confusione relativamente a questi problemi.

L'interdipendenza è diventata inevitabile: le decisioni prese da una parte dell'Atlantico coinvolgono inevitabilmente la situazione dell'altra. Correttamente organizzata, l'interdipendenza sulla base della uguaglianza lascia una considerevole indipendenza alle due parti. Questo dovrebbe essere il traguardo. In alcune aree l'Europa e gli Stati uniti dovranno intraprendere delle azioni congiunte, in altre possono concordare di separarsi.

Per assicurare questo rapporto equilibrato, gli stati membri della Comunità europea dovrebbero allargare la loro unione a quei campi in cui cercano l'uguaglianza con gli Stati uniti, non soltanto nella politica commerciale e monetaria, ma anche nelle questioni di tecnologia, di sicurezza e di politica estera. Gli Stati uniti da parte loro devono essere preparati a dividere le responsabilità decisionali in quei campi in cui una Europa occidentale unita è capace di parlare con una sola voce. Il vertice europeo dell'ottobre 1972 ha avvicinato il momento in cui la Comunità sarà in grado di condurre una politica estera economica e monetaria in molte aree. Per quanto riguarda la politica estera, specialmente al di fuori delle regioni vicine, la Comunità potrà indirizzarsi verso una politica di decisioni comuni solo nella misura in cui sarà capace di scaricare il peso delle corresponsabilità.

Se l'uguaglianza è una condizione preliminare per una interdipendenza reciprocamente accettabile, a prima vista sembrerà allora che questo tipo di rapporto non possa esistere nel campo della sicurezza. Ma a sua volta l'America dipende dall'Europa per la sua sicurezza. Un'Europa sottomessa all'altra superpotenza potrebbe sconvolgere completamente l'equilibrio sul quale riposa la sicurezza degli Stati uniti. Soltanto se gli Stati uniti cessassero un giorno di comprendere questa interdipendenza, gli europei dovrebbero scegliere tra o accettare la dipendenza (dagli Stati uniti o dall'Unione sovietica) o cercare di prov-

vedere — ad un enorme costo economico e politico — quella parte di deterrente nucleare ora fornito dagli Stati uniti.

Il valore del vincolo di sicurezza fra i due partners si riduce se viene posto in dubbio. I dubbi sarebbero impliciti in ogni tentativo degli Stati uniti di negare l'interdipendenza e un autointeresse reciproco usando l'elemento della sicurezza per ottenere vantaggi in campo economico: l'immensa disparità fra Europa e America in campo nucleare può essere accettata soltanto se rimane indiscussa la loro interdipendenza nel campo della sicurezza.

Eguualmente, se l'interdipendenza in campo economico è negata su una sponda dell'Atlantico da indirizzi politici che non tengono conto degli interessi dell'altro partner, il vincolo di sicurezza ne sarà intaccato: l'unilateralismo da parte dell'Europa rafforzerà coloro che negli Stati uniti perorano il disimpegno americano in Europa. La noncuranza americana per gli interessi europei farà dubitare gli europei della attendibilità del partner americano e li condurrà a cercare nuove vie per salvaguardare l'interesse della loro sicurezza.

L'interazione fra i due tipi di interdipendenza — sicurezza e affari economici — diventa spesso fonte di instabilità. Questa instabilità può essere ridotta fino a che le due parti abbiano chiara la visione dei loro interessi « globali ». Questi sono interessi fondamentalmente comuni che non devono lasciare posto a sentimenti di frustrazione o di superiorità dalle due parti.

Ma il perseguimento di una politica basata su questi interessi è reso difficile sia dal tipo di opinione pubblica degli Stati uniti, sia dalle strutture non complete della Comunità europea.

Cambiamento di atteggiamento degli Stati uniti

Alexis de Tocqueville, durante la sua visita negli Stati uniti, fu più profondamente colpito dalle differenze tra Europa e America che dalle rassomiglianze, e gli sembrava che gli americani che incontrava volessero cantare le lodi della loro società, elogiando la superiorità di una nuova civilizzazione, contro le vecchie, declinanti e persino decadenti società.

Un secolo e mezzo dopo gli americani credono ancora che la loro società sia fondamentalmente superiore. In un discorso tenuto a San Clemente il 4 luglio 1972 il presidente Nixon asseriva che gli Stati uniti erano « la migliore e la più forte nazione nella storia dell'umanità ». Il ruolo degli Stati uniti nelle due guerre mondiali, e specialmente nell'ultimo dopoguerra, ha dato loro una profonda fede nella inevitabilità e validità della missione americana. Ma è interessante no-

tare che lo stesso Tocqueville, che tanto ammirò la democrazia americana, approvò pienamente la politica estera americana perché pensava che fosse più passiva che attiva. Egli citò la famosa lettera di George Washington che spingeva gli americani a non legarsi all'Europa né a nessuna sua parte e a non lasciarsi trascinare in fazioni, consiglio che fu incoraggiato e sostenuto da Thomas Jefferson. Ciò mostra che, già in quel tempo, alcuni americani avevano una ambizione « missionaria », e il desiderio di sostenere il ruolo del « poliziotto » fuori dal continente americano, anche se le loro voci non erano ascoltate. Tocqueville credeva che fosse molto saggia una politica astensionistica, e che a questa saggezza fosse dovuto il fatto che la politica estera, diversamente dal resto della politica americana, fosse basata su principi « aristocratici »: la maggior parte dei poteri in questione era nelle mani del presidente, l'unico in grado di evitare quelle « irrazionali emozioni » del popolo, che avrebbero potuto portare la nazione nel peggiore tipo di avventura estera. C'è a questo punto un interessante parallelo con le attuali critiche sulla politica estera americana del dopoguerra, come fu espresso da osservatori quali John Kenneth Galbraith, il quale sosteneva che l'America mirava alla leadership in tutti i campi, strategico tattico ed economico, una leadership modellata, secondo Galbraith, su un imperialismo di « seconda categoria ». In questa analisi la politica estera è sfigurata dall'eccessiva concentrazione del potere nelle mani di un solo uomo e dallo establishment attorno a lui, un sistema in cui gli errori presidenziali sono diluiti e attribuiti all'amministrazione. Questo conduce, egli ha suggerito, alla « democratizzazione » degli errori e alla « aristocraticizzazione » di ogni successo.

La politica americana, di fronte al resto del mondo, come ha detto William Rogers, è « un insieme di continuità e di cambiamenti ». Ma è difficile dire quanto lontano andrà il cambiamento e quanto durerà la continuità. Gli Stati Uniti hanno conosciuto un breve periodo di leadership mondiale, in cui hanno avuto due fini convergenti: preservare gli interessi americani e assicurare una misura di ordine mondiale. Allora il perseguimento di questi obiettivi era reso facile da una visione manichea del mondo che li rendeva incondizionatamente capaci di sostenere il buono contro il cattivo e il debole contro il forte. La fine di questo periodo è simbolizzata dalle visite a Pechino e a Mosca del presidente Nixon, dove egli ha stretto la mano del « cattivo ». Allo stesso tempo il debole non sembra più soddisfatto di una garanzia di protezione e di sopravvivenza. Questo cambiamento è evidente anche nelle relazioni dell'America con i suoi amici, una volta protetti e favoriti ma che sono considerati adesso come critici e perfino come rivali nel campo economico e forse anche politico.

Questi cambiamenti nella politica estera americana sono anche

l'inevitabile risultato dei profondi cambiamenti della società americana includendo il peso sempre maggiore che si dà ai fattori qualitativi rispetto a quelli quantitativi, sia nella critica dello sviluppo economico e del programma spaziale, sia nella rivalutazione del « modo di vita americano ». Sebbene questo non sia il momento di esaminare in profondità questi cambiamenti, essi influenzano sempre più quelli che sono chiamati a progettare la politica estera americana. Le conseguenze possono vedersi in quattro o cinque campi:

— Un cambiamento nelle priorità. È adesso generalmente accettato che la soluzione dei problemi sociali americani (città, integrazione razziale, droga, disoccupazione) deve assorbire una larga parte delle risorse prima votate agli impegni mondiali, ad imprese quali il programma spaziale e al sostegno di una clientela estera che è sentita né particolarmente riconoscente, né molto attendibile;

— Un nuovo atteggiamento verso l'estero. Il modo di vita americano ha perduto le sue qualità « mitiche », e ne è risultata una grande apertura verso altre ideologie e culture;

— Una crescente riluttanza a lasciare la politica estera esclusivamente all'esecutivo, e un crescente desiderio di introdurre una espressione di volontà democratica e di controllo;

— La crescente coscienza delle conseguenze ecologiche dello sviluppo, che favorisce il senso di corresponsabilità e può condurre gli americani a cercare nuove forme di azione collettiva.

Cambiamento dell'atteggiamento europeo

L'allargamento avrà profonde conseguenze sulla Comunità sia per quanto riguarda la formazione della sua politica comune sia per quanto riguarda il rafforzamento e lo sviluppo delle sue istituzioni. Una grande cautela è dunque necessaria nell'ipotizzare il suo carattere e il suo comportamento negli anni Settanta.

La Comunità avrà da fare con il problema di organizzare un nuovo equilibrio interno; un equilibrio che deve essere stabilito fra nove paesi e un equilibrio che sostituisca quello raggiunto, non senza difficoltà, tra gli interessi e le priorità dei Sei originari. Contemporaneamente nuovi e difficili problemi devono essere risolti; quelli posti dalla trasformazione della società, stimolati dal maggiore flusso di idee, persone e cose.

Una ulteriore complicazione sorge da due differenti tendenze con le quali la Comunità deve imparare a vivere. Da una parte c'è la tendenza all'intransigenza e a un leggero protezionismo, e una propensione alla tecnocrazia e alla centralizzazione. Dall'altra parte c'è la tendenza,

specialmente adesso che la Comunità si è allargata, al libero commercio e alla diffidenza verso ogni forma di eccessiva centralizzazione. La prima tendenza cerca soprattutto una identità europea. La seconda, piuttosto indifferente a questa ricerca, sarà rafforzata dal crescente interesse, negli affari della Comunità, dei paesi vicini e spesso neutrali dell'Europa.

Date queste differenti tendenze, la debolezza delle istituzioni esistenti può diventare ben più ovvia. Può diventare anche più difficile a un consiglio di nove governi, prendere delle decisioni su questioni altamente politiche. La Commissione corre il pericolo di diventare sempre più un corpo tecnico che i governi useranno come intermediario o poco più. La norma dell'unanimità, se applicata come lo è adesso, minaccia di paralizzare sia il consiglio che la commissione. Il parlamento, se non è eletto direttamente, correrà il rischio di diventare sempre di più un foro i cui dibattiti interessano solamente gli specialisti, ma non hanno alcun impatto sull'opinione pubblica.

Nella Comunità dei Sei, c'era ragione di temere la formazione di un blocco francotedesco, quale sognava de Gaulle, tramite il quale la Francia avrebbe governato il pollaio. Nella Comunità dei Nove il grave pericolo è quello di un ritorno al classico gioco dell'equilibrio delle potenze.

Come risultato di tutte queste contraddizioni interne, del peso delle strutture esistenti, e della debolezza delle istituzioni della Comunità, il governo europeo, finché esisterà, sarà debole e quindi lento nel prendere le decisioni, sarà incapace a trattare con delle crisi improvvise o di intraprendere la gestione della crisi stessa. E ciò sarà sempre più così fintanto che le istituzioni della Comunità mancheranno di un corpo responsabile per pianificare l'azione politica, con una visione di tutti i problemi, interni ed esteri, posti dalla esistenza della Comunità.

Nel campo economico, non soltanto concezioni differenti si oppongono l'una all'altra, ma sono differenti gli stessi sistemi nazionali, radicati in antiche tradizioni e quindi difficili da cambiare. Inoltre delle risorse di vasta dimensione sono ancora votate a mantenere settori anacronistici della vita sociale, mentre altre risorse si perdono nello sviluppare settori di avanzata tecnologia; il cui fine spesso è quello di reinventare per ragioni di prestigio ciò che esiste già.

Tuttavia la graduale rimozione delle frontiere economiche dovrebbe rendere possibile una profonda e vasta revisione di queste abitudini e dovrebbe servire a eliminare almeno le contraddizioni più vistose senza arrivare però a una grigia uniformità. Il cozzo di differenti interessi, di idee e di tradizioni, può anche rendere possibile di trovare e di accettare soluzioni per l'interesse generale.

Considerando queste differenze di opinioni politiche ed econo-

niche, di tradizioni e di interessi, la Comunità sarà molto vulnerabile e la conduzione delle sue relazioni estere sarà molto difficile.

Ciò che manca ancora è una struttura politica genuina nella quale possa avere luogo un fertile confronto di idee e di obiettivi differenti. L'Europa ha molti « fori », ma non ha ancora un « capitolo ». Non c'è « mediazione », non c'è modo di educare l'opinione europea, e di formare quindi una volontà europea, in tutti i campi. La giustapposizione di una serie di volontà nazionali e di concezioni nazionali, anche se suona in loro stessi, spesso non si risolve nell'emergere di una prospettiva europea.

Gli irrisolti problemi istituzionali della Comunità non sono un problema solamente interno. Le istituzioni rappresentano la condizione preliminare per condurre una politica estera comune, traguardo che per la prima volta è diventato oggetto delle dichiarazioni ufficiali di alcuni capi di governo durante il Vertice dell'ottobre 1972. Quella conferenza non ha risolto i problemi istituzionali ma, ponendo lontani traguardi per le future azioni della Comunità, ha reso quasi inevitabile il progresso istituzionale.

Il semplice fatto di avere chiesto alle istituzioni della Comunità di elaborare un'idea globale per i prossimi negoziati commerciali, è importante: porta infatti le istituzioni a formulare un « interesse della Comunità » che, grazie al maggior peso e alle più ampie responsabilità della Comunità, differisce dall'interesse di ogni singolo stato membro. Dove ognuno degli stati membri avrebbe singolarmente perseguito soprattutto interessi economici, la Comunità come tale deve sviluppare una più ampia concezione politica degli interessi collettivi.

Questo tuttavia è soltanto un primo passo. Fin quando il reale potere decisionale avrà luogo nelle capitali degli stati, la Comunità troverà difficile essere riconosciuta e avere un peso come partner negoziale degli Usa. Una Comunità divisa entrerà da una posizione di debolezza nel prossimo dialogo con gli Stati Uniti.

La Comunità tuttavia non può evitare questo dialogo. Senza l'accordo sulle relazioni che deve intrattenere con gli Stati Uniti, essa arresterà e finalmente distruggerà il suo sviluppo interno. È impossibile che si raggiunga tra gli stati membri l'accordo per trasformare la Comunità in un blocco antiamericano. È ugualmente impossibile che si raggiunga un accordo che subordini l'Europa alla egemonia degli Stati Uniti. Come ha detto il presidente Pompidou al Vertice di ottobre: « I nostri legami con gli Stati Uniti, la prima potenza economica del mondo, alla quale otto dei nostri paesi sono uniti nella alleanza atlantica, sono così stretti che sarebbe assurdo concepire un'Europa costruita in opposizione ad essa. Ma la strettezza di questi legami esige che l'Europa affermi la propria individuale personalità rispetto agli Stati

uniti. L'Europa occidentale liberata ... grazie al contributo essenziale dei soldati americani, ricostruita con l'aiuto americano, dopo avere guardato per la propria sicurezza alla alleanza americana, dopo avere accettato la moneta americana come elemento principale delle sue riserve monetarie, non deve e non può sciogliere i suoi legami con gli Stati uniti. Ma non deve nemmeno trattenersi dall'affermare la sua esistenza come una nuova realtà ».

L'accordo può essere cercato e trovato soltanto lungo le linee già indicate: passi per rafforzare l'indipendenza e la identità dell'Europa, e nuove dimostrazioni del ruolo specifico dell'Europa in molti campi dell'attività, devono essere accompagnati da una corrispondente prontezza a muoversi verso una « interdipendenza negoziata ».

Ordine del giorno atlantico

L'abilità dell'Europa e dell'America a impegnarsi in un dialogo strutturato dovrà presto superare un certo numero di prove. Parecchi punti, fra cui la riforma monetaria, richiedono una immediata attenzione. Inoltre, importanti negoziati internazionali, già in programma, sul commercio, sulle relazioni con i paesi in via di sviluppo (che di per se stessi costituiranno i temi nella riforma monetaria, nei colloqui sul commercio, e negli ulteriori negoziati della Convenzione di Yaundè, che inizierà nel 1973) esigeranno che l'Europa e l'America definiscano i termini delle loro future relazioni.

La precedente analisi dei due protagonisti ha mostrato che nessuno dei due è ben preparato per questa prova. Gli Stati uniti hanno fatto intendere di volere aumentare il loro interesse per i problemi europei, dopo alcuni anni di relativa indifferenza, e di volere cercare nei prossimi negoziati con l'Europa orientale una possibilità di consolidare la pace e di adattare le loro relazioni con l'Europa per adattarsi alle nuove circostanze. Ma questa nuova posizione politica, che sta emergendo, non è ancora pareggiata da una egualmente chiara visione delle priorità economiche, poiché la pressione politica volta a ottenere un vantaggio a breve termine, rivaleggia con una più vecchia tradizione di responsabilità e di misura.

La riforma monetaria è il problema più urgente al quale devono dedicarsi la Comunità e gli Stati uniti. Nessun altro problema pone così acutamente il punto principale delle loro relazioni: il delicato equilibrio tra indipendenza, interdipendenza e sfida. Una felice soluzione dei problemi monetari calmerebbe la tensione nell'insieme delle relazioni economiche internazionali, e, come suggerito nel capitolo sulla difesa europea, anche nel campo della sicurezza. Fortunatamente, ci sono indizi di

convergenza nel pensiero ufficiale delle due sponde atlantiche. Una maggiore flessibilità nel tasso di cambio tra le più importanti economie e una certa disciplina internazionale nei paesi con bilancio estero eccedente, per mantenere delle parità realistiche, sono adesso sempre più accettate. Come per il passaggio dal dollaro ai Dsp (Diritti speciali di prelievo) (come un residuo ruolo per l'oro) quale moneta di riserva, il solo grande disaccordo sembra adesso relativo alla velocità con la quale questo passaggio avrà luogo e ai modi in cui verrà creata la liquidità internazionale.

Ma fino a che non siano sistemate le questioni monetarie, il clima delle relazioni commerciali tra Europa e America rischia di peggiorare prima che di migliorare. Gli Stati Uniti si trovano in una situazione emotiva tesa come lo era al 15 agosto del 1971. Le pressioni esterne dovute a una bilancia dei pagamenti continuamente insoddisfacente e le pressioni interne delle forze protezionistiche dei sindacati, e dell'industria (non multinazionale) americani, possono condurre a una ulteriore azione unilaterale o a una contrattazione senza compromessi. La Comunità, timorosa delle conseguenze dell'allargamento, può esitare a chiamare in causa la politica comune, l'«*acquis communautaire*», anche se un ulteriore perseguimento di queste politiche si può provare politicamente ed economicamente dannoso, all'interno e all'estero. È vero che tutte e due le parti periodicamente riaffermano il loro impegno per una economia mondiale aperta, ma queste asserzioni, confrontate con il loro operato, spesso suonano retoriche.

Il reale pericolo è allora che la prova dei prossimi negoziati non sia vantaggiosa ma piuttosto lo sterile tentativo di scoprire quale delle due potenze economiche sia la più forte e quale sia l'oggetto inamovibile. Un approccio cooperativo ai problemi dell'interdipendenza economica è l'unico che possa dare i risultati economici e sociali che entrambe le parti tentano di ottenere. Ma paradossalmente, la migliore speranza di un clima più moderato e conciliante nelle relazioni economiche tra gli Stati Uniti e la Comunità, può venire solo dalla riscoperta del più ampio contesto politico che in passato ha causato questa moderazione.

Questa riscoperta può essere stimolata dalla serie di negoziati con l'Europa orientale e con l'Unione sovietica di cui si è parlato in precedenza. Nuovi rounds nelle Conversazioni sulla limitazione delle armi strategiche (Salt), lo studio delle possibilità di arrivare ad una reciproca ed equilibrata riduzione delle forze (Mbfr), e la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce), tutto ciò solleva dei problemi fondamentali non solo tra Est e Ovest, ma anche all'interno dell'Alleanza. Questi negoziati fondamentali tendono ad accentrare l'attenzione degli uomini politici sugli interessi a lunga scadenza piuttosto

che su polemiche a breve scadenza. L'anno dell'allargamento della Comunità può allora, nonostante le difficoltà, dare inizio a un periodo creativo nelle relazioni tra gli Stati uniti e la Comunità.

Anche se usato per buoni fini questo momento creativo non deve condurre alla sistemazione di una nuova elaborata struttura istituzionale nella quale effettuare il dialogo transatlantico. Questo non è il momento di un programma globale. Le più moderne delle istituzioni che abbiamo, il Gatt e l'Oecd, sono state adattate lentamente e non create improvvisamente. Ma la loro evoluzione è stata possibile perché un sottostante consenso politico e intellettuale indicava la direzione nella quale bisognava progredire. Quel decennio, come è già stato rilevato altrove in questo libro, esige un progresso sostanziale nella direzione di una gestione economica comune fra i paesi industrializzati. Ci sarebbe molto da guadagnare se un consenso su questo obiettivo guidasse quelli che secondo la natura delle cose, devono essere lenti negoziati su aspetti particolari dell'ordine del giorno economico: riforma monetaria, barriere non tariffarie e agricoltura.

Importante in questo ordine del giorno deve essere anche l'interesse comune dell'Europa e dell'America per i problemi dei paesi meno sviluppati. Senza un approccio comune ci sarà una grande riluttanza da parte di questi due importanti partners commerciali dei paesi meno sviluppati ad aprire le proprie frontiere ai prodotti industriali di quei paesi: ognuno esiterà a portare da solo il peso dell'aggiustamento che tale passo implicherebbe. Mitigare questo aggiustamento attraverso una apertura delle frontiere ai partners regionali favoriti — come è il caso con gli accordi preferenziali della Comunità — è certamente una delle migliori soluzioni. Speciali vincoli economici comportano il rischio di creare una clientela politica. Questi vincoli non sono soltanto insoddisfacenti di per sé, ma creano anche delle divisioni all'interno del mondo industrializzato e indeboliscono la possibilità di un approccio comune dei paesi sviluppati ai problemi dei paesi meno sviluppati. Senza un sistema commerciale universale non è possibile uno sviluppo effettivo. Lo scioglimento dell'assistenza, e il rafforzamento di un meccanismo multilaterale di assistenza che provvederebbero guadagni sostanziali, evitando lo sfruttamento della debolezza di chi riceve, esigono entrambi un sistema discriminatorio. A parte questi problemi di grande importanza, una quantità di altri problemi, non meno importanti, interessa l'insieme del mondo industrializzato. Anche questi problemi potrebbero giovare del tentativo degli Stati uniti e dell'Europa, dopo consultazioni con altri partecipanti dell'economia mondiale e soprattutto il Giappone, di trovare delle aree di interesse comune e di portarle avanti attraverso una linea di azione coordinata.

Uno di questi è la domanda del petrolio, dove il nuovo ruolo degli

Stati Uniti, quale piú importante importatore, la nuova forza dei paesi produttori, e il mutato ruolo delle piú importanti compagnie di petrolio, diventano causa di incertezza e di preoccupazione per i governanti.

La concorrenza per il petrolio piú sicuro e piú pulito, per relazioni privilegiate con l'una o con l'altra area produttrice, non ha molto senso in un mondo in cui ogni economia dipende dal benessere dell'altra.

Nelle aree in cui i governanti vogliono esercitare un certo controllo pubblico sulle compagnie di petrolio e sugli affari multinazionali, una azione comune sarà spesso necessaria per conseguire questo risultato. Un passo tecnicamente semplice, ma che tocca la sensibilità della sovranità, potrebbe essere quello di uno scambio di informazioni e in seguito di standards comuni su quanto venga rivelato da tali compagnie.

Un'altra area di politica industriale, il controllo dell'inquinamento, richiede che i piú importanti concorrenti commerciali assumano nella loro industria degli eguali oneri finanziari. Anche qui i colloqui sulla regolazione e sul rigore degli standards, potrebbero essere spinti oltre gli sforzi attuali delle strutture internazionali.

In nessuna di queste aree può esservi progresso se i piú importanti partecipanti, Europa e America, con il Giappone, non si decidono a uno scambio di opinione. Ciò non vuol dire che essi debbano imporre agli altri la loro politica, ma che essi debbono cercare di rimuovere l'ostacolo piú insormontabile per un accordo internazionale: cioè il disaccordo fra loro. Ciò ha funzionato nella Comunità dei Sei: l'accordo fra la Germania e la Francia ha spesso lastricato la strada per un avanzamento piú significativo. Bisogna guardarsi dal formalizzare questa leadership tripartita. Allo stesso tempo la ricerca di un accordo e il perseguimento di obiettivi economici comuni non possono essere realizzati in modo interamente appropriato. Una revitalizzazione dell'Oecd quale foro per i prenegoziati; la ricerca di fatti e di tecniche, e di linee politiche per affrontare i problemi, può essere utile. Ciò tuttavia richiede delle formule flessibili che non rendano tali negoziati dipendenti dalla cooperazione (e dal veto) di tutti i membri dell'Oecd allo stesso tempo.

Ogni possibilità di un'Europa che contribuisca a modellare l'economia mondiale del futuro in posizione di parità rispetto agli Stati Uniti, che contribuisca ad evitare il diktat delle forze dell'economia internazionale o della politica condotta dall'altra parte dell'Atlantico, dipende dalla abilità della Comunità a operare come una entità, a livello piú ampio di prima. Questo non implica soltanto un allargamento delle aree tecniche in cui la Commissione ha il diritto di iniziativa e di negoziato. Implica anche un accordo degli stati membri sulla politica da tenersi in un certo numero di campi dove politica « estera » e politica « economica » sono interessate allo stesso tempo. Soltanto attraverso

questi « accordi di struttura » sulle linee politiche, le istituzioni della Comunità possono trovare la libertà di azione necessaria per affrontare i loro nuovi e complessi compiti.

VIII. Le relazioni Est-Ovest

di Michel Tatu

Sebbene sia già trascorso il tempo di una generazione dalla seconda guerra mondiale, la Comunità europea non ha ancora elaborato una risposta comune alla sfida che si trova a fronteggiare nella divisione dell'Europa. Eppure questo problema è la pietra di paragone della sua abilità a sostenere un ruolo politico. Quale è il senso di parlare delle sue responsabilità mondiali e del suo status di grande potenza mondiale se essa non affronta il problema delle sue relazioni con i vicini orientali, ed elabora una politica coerente in questo campo, in termini sia di sicurezza che di cooperazione? È naturale che sia così dato che l'esistenza di un rigido blocco sovietico, la minaccia che il blocco sembrava rappresentare, e più generalmente l'impasse delle relazioni Est-Ovest dopo la guerra, erano alle origini dei primi sforzi dell'Europa per unificarsi. Oggi la paura della minaccia è di molto diminuita, ma la Comunità non sarebbe ciò che è, senza la coscienza di quell'« altro mondo » dall'altra parte della frontiera Est-Ovest.

Osserviamo adesso il contesto delle relazioni Est-Ovest in Europa, e gli obiettivi che la Comunità può proporsi nei suoi approcci con i paesi dell'Europa orientale, e finalmente che cosa debba essere concretamente fatto nel corso dei prossimi anni.

Questa non è la sede adatta per dare una esauriente descrizione della situazione delle due parti di quella che è ancora, sfortunatamente, la « cortina di ferro ». Un certo numero di fattori tuttavia influenza le relazioni tra Europa orientale e Europa occidentale.

La situazione nell'Europa orientale

Qui emergono due fatti principali. Il primo è la vasta sproporzione tra la forza dell'Unione sovietica e quella delle democrazie popolari.

La seconda è il contrasto e l'intervallo di tempo tra tutti questi paesi e quelli dell'Occidente.

Da un punto di vista economico i paesi dell'Europa orientale sono indietro di dieci o quindici anni rispetto all'Europa occidentale. È vero che l'economia sovietica è molto potente e capace di conquiste notevoli in certi campi, come conseguenza della flessibilità che essa deriva paradossalmente dal suo sistema di controllo centrale. Così per esempio, la concentrazione delle sue risorse ha reso possibile, e rende ancora possibile, lo sviluppo di una enorme potenza militare e il mantenimento di un alto livello in certi settori quali quello spaziale e quello nucleare. Altrove tuttavia il sistema mostra tutti i difetti di questa eccessiva centralizzazione: mancanza di iniziativa, errori nella pianificazione, prezzi arbitrari ecc. Un risultato è stato che durante gli anni Sessanta, le economie dell'Unione sovietica e dei suoi alleati hanno mancato di subire la rivoluzione tecnologica sperimentata nell'Occidente; e trovano adesso questo fallimento molto difficile da rimediare, specialmente nello sviluppo e nell'uso dell'elettronica.

Lo stesso è vero per lo standard di vita dove, nonostante i lenti progressi, la spaccatura che divide l'Est dall'Ovest si sta allargando più che restringendo. Ciò è particolarmente grave per problemi quali l'efficienza dei servizi, lo sviluppo del tempo libero, la libertà di movimento e la abbondanza delle informazioni, i quali tutti spiegano buona parte del progresso compiuto nelle società occidentali. È vero che tutti questi svantaggi sono stati recentemente bilanciati da un altro fattore. Non avendo goduto i benefici della « società di consumo » i paesi dell'Est si sono risparmiati anche molti dei suoi svantaggi. Nonostante l'inquinamento industriale, i problemi del sovrappopolamento urbano e la tensione psicologica, cioè molti dei malanni che intaccano la qualità della vita, sono molto meno acuti all'Est che all'Ovest; nell'Est la domanda è ancora schiacciante quantitativa. Ciò porta a sua volta ad un ulteriore allontanamento tra le società dell'Est e dell'Ovest. Mentre le società comuniste hanno perduto molta della loro forza di attrazione per la gioventù rivoluzionaria occidentale, l'opposizione nell'Est, turbata dalle ideologie dei ribelli occidentali, è incapace di afferrare la natura del « malaise » e di altri problemi originati dal supersviluppo e comincia a domandarsi se l'Occidente conserverà a lungo le attrattive che fino ad adesso sembrava offrire.

Politicamente, il sistema unipartitico che esiste de facto e de iure in tutti i paesi dell'Est, e la mancanza di qualunque opposizione organizzata, hanno mantenuto le loro istituzioni e le loro idee molto lontane dallo sviluppo dell'Europa occidentale. Al vertice la priorità è data al mantenimento delle norme del partito e alle norme ideologiche dalle quali esso dovrebbe derivare la sua legittimità. In seguito si cercheranno

certamente uno sviluppo economico e un piú alto standard di vita ma solo come seconda priorità. Questa è la ragione della lentezza e della difficoltà di conseguire delle riforme economiche che favoriscono questo secondo obiettivo, ma che minacciano il monopolio del potere del partito. Egualmente, il rifiuto di ogni pluralismo ideologico e politico impedisce ogni interpenetrazione di cultura o di libero movimento di uomini e di idee.

All'origine, il monopolio di cui gode il partito a tutti i livelli ha prodotto una società virtualmente pluralistica nella quale i differenti gruppi sociali non hanno un proprio organico strumento di espressione. Allo stesso tempo, queste società sono in genere piú omogenee di quelle occidentali, grazie al grande livellamento del reddito dovuto alla rivoluzione. È vero che da quel tempo si è creata una nuova stratificazione, ma tra le classi altamente privilegiate al vertice — partito e leaders di governo, scienziati artisti ufficiali e scrittori — e la massa del popolo, ci sono molto pochi ceti medi. Per quanto riguarda i tecnocrati, nonostante gli sforzi di « integrarli » nella Ddr, in Ungheria, e in Romania, essi rimarranno probabilmente per molto tempo alle frange del potere reale.

L'Unione sovietica

Queste caratteristiche sono comuni a tutti i paesi dell'Europa orientale, ma sono piú evidenti nell'Unione sovietica, « madre » di tutti i vari sistemi comunisti. Il suo conservatorismo interno è necessariamente piú accentuato, anche soltanto perché garantisce i vari sistemi « figli » altrove. In piú, sin dai tentativi di « modernizzazione » di Kruscev, il potere unico è una volta di piú nelle mani dell'apparato del partito e dei suoi rappresentanti, e in particolare dell'anziana ma ancora attiva generazione dei leaders addestrata nelle scuole staliniste. C'è tuttavia una pressione molto forte non solo per mantenere le prerogative del partito, ma anche per continuare il suo tradizionale « stile » di leadership. Ciò implica il mantenimento di certi gradi di tensione o almeno di opposizione nei confronti dell'Occidente e del sistema democratico. Questi ultimi non sono piú tenuti a essere « aggressivi » nel senso militare del termine, ma devono servire come una specie di nemico artificiale, un oppositore al quale sarebbe pericoloso per l'Unione sovietica di essere associata. Una vera distensione, che implicherebbe una interpenetrazione delle due società, è quindi impossibile fintanto che la presente generazione di « apparatchiks » rimane al potere.

Tuttavia la situazione si evolve lentamente. La politica del « dialogo » con l'Europa occidentale e con gli Stati uniti deve sicuramente,

a lunga scadenza, eliminare i vecchi riflessi condizionati. In termini piú generali, il tono ideologico, la fede nei valori del sistema sovietico, adesso non sono piú ciò che erano sotto Stalin e anche sotto Kruscev. I colletti bianchi, che hanno già assunto parecchie caratteristiche borghesi, sono attirati dai prodotti occidentali, dal modo di vita occidentale e dalla efficienza della gestione occidentale. Consci dei difetti della loro economia, i leaders sovietici cercano sempre piú di sfruttare la tecnologia e il know how occidentale, e a questo scopo hanno concluso parecchi importanti contratti oltre frontiera. Nonostante la censura, la popolazione in generale è meglio informata della realtà del resto del mondo. Adesso che la repressione è stata ridotta a ciò che è considerato « necessario » — e non include piú, come sotto Stalin, ciò che è « superfluo » — si può dire che esiste una specie di opinione pubblica. Anche l'opposizione organizzata, che trova la sua espressione in scritti clandestini come le pubblicazioni *samizdat*, non è piú trascurabile. Ma nonostante questa evoluzione ci sono ancora grossi limiti allo sviluppo della cooperazione tra Est e Ovest.

In campo economico, gli scambi con l'Occidente resteranno sempre marginali in confronto alle dimensioni del mercato sovietico. Piú di ogni altro paese del mondo l'Unione sovietica può essere autosufficiente se è necessario che lo sia: il suo commercio estero rappresenta soltanto una piccola parte della sua produzione nazionale lorda (Pnl). Per la stessa ragione anche i piú ambiziosi progetti di cooperazione con l'Occidente sono soltanto una goccia nell'oceano: essi offrono una speranza minore che in qualunque altro posto di condurre a una riforma della struttura dell'economia sovietica. Inoltre, finché sopravviverà l'attuale sistema politico, ogni desiderio da parte dei leaders moscoviti di un commercio con il resto dell'Occidente, avrà sempre il secondo posto rispetto alla loro principale preoccupazione politica — mantenere cioè tutte le prerogative del partito.

In campo ideologico, non è ancora certo che una vera liberalizzazione porterà a un avvicinamento tra l'Unione sovietica e i sistemi occidentali. La vecchia disputa tra « filoccidentali » e « filoslavi » non è ancora esaurita: fra gli attuali oppositori al regime, lungo il « movimento democratico » che crede nei diritti dell'uomo e nelle forme occidentali di libertà, c'è un movimento non meno forte, conosciuto come « russista », che propugna un ritorno alla tradizione e al nazionalismo della « Grande Russia » fortemente colorato di sciovinismo. In altre parole, anche dopo che sarà tramontata l'attuale generazione di leaders sovietici, può esserci un nuovo movimento verso la destra, in particolare attraverso il sorgere di un piú efficiente ma ancora « severo » regime sostenuto dai « tecnocrati », dall'esercito e dai nazionalisti.

Infine, l'Unione sovietica non è solamente una potenza europea

ma è anche una potenza mondiale. La sua forma militare è adesso per la prima volta paragonabile a quella degli Stati Uniti, le sue ambizioni sono della stessa dimensione e impiegano spesso gli stessi metodi (potenza navale, conclusione dei patti, installazioni di basi ecc.), e affronta analoghi problemi di sicurezza fuori dall'Europa, soprattutto rispetto alla Cina che la obbliga a perseguire una attiva politica in Asia. Da questo punto di vista, rispetto agli Stati Uniti, l'Unione Sovietica affronta gli svantaggi di più grandi oneri, ma gode i vantaggi di essere in grado di operare in diverse aree allo stesso tempo. Così, dove gli Stati Uniti sono geograficamente distanti sia dall'Europa che dall'Asia, l'Unione Sovietica può presentarsi una volta come potenza europea e una volta come potenza asiatica: in questo modo può affermare di essere direttamente coinvolta nella maggior parte dei luoghi turbolenti del mondo (Medio Oriente, subcontinente indiano ecc.) perché « vicini » alle sue frontiere.

In questa situazione sarebbe inutile per gli europei cercare di assicurare la loro sicurezza attraverso un disarmamento bilaterale, o sperare che i negoziati con i sovietici per una riduzione delle forze possano condurre a una reale diminuzione della potenza militare sovietica. Il Cremlino è certamente interessato a negoziare una reciproca equilibrata riduzione delle forze in Europa, in modo da consolidare la distensione europea — e ancora di più dal momento che questi negoziati sembrano volere accentuare i differenti punti di vista dei suoi partners occidentali. Ma esso sarà sempre in grado di sostenere di avere maggiore bisogno degli altri di una grande forza per affrontare i suoi obblighi nelle altre aree.

Anche così l'Europa occidentale, che è una formidabile concentrazione di potenza industriale alle soglie dell'Unione Sovietica e che, sebbene strategicamente esposta, costituisce un polo di attrazione per le democrazie popolari, non può che essere una area prioritaria per la politica estera sovietica. Pensare che per i Russi essere neutralizzati non sarebbe altro che un « backyard » per rendere possibile una maggiore concentrazione sul « fronte principale », in questo caso la Cina, significherebbe sottovalutare l'importanza dell'Europa. La politica della distensione tutto intorno, che fu lanciata in Europa nel 1969 da Breznev, e della quale gli accordi di Berlino del 1971 costituivano sia il simbolo che la garanzia, è una risposta a un certo numero di preoccupazioni, non tutte difensive o conservatrici.

Il consolidamento dello status quo nell'Europa orientale — che ha significato il riconoscimento non solo delle frontiere esistenti ma anche dei regimi in vigore tra l'Elba e il Bug — è certamente la prima priorità nel pensiero sovietico, ed è la condizione preliminare di tutti gli altri obiettivi. Esso è già stato ampiamente conseguito con i trattati

tedescosovietico e tedescopolacco firmati nel 1970 dal governo di Brandt, e ratificati dalla Repubblica federale nell'estate del 1972; ma un riconoscimento analogo deve ancora essere ottenuto dall'intero « concerto di potenze » europeo, e in particolare si cercherà di ottenerlo alla Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa. Oltre il consolidamento dello status quo nell'Est, l'Unione sovietica ha ulteriori obiettivi che si accentrano più direttamente nell'Europa occidentale.

Primo, desidera incoraggiare l'attuale andamento verso il disimpegno americano, rallentare (quanto è possibile, perché qui la capacità sovietica è limitata) il movimento verso l'unificazione politica e militare nell'Europa occidentale, e rendere l'industria sovietica in grado di profittare delle risorse tecnologiche dell'Occidente. Una Europa economicamente più avanzata, ma politicamente disunita e militarmente debole, è ciò che attira maggiormente la leadership sovietica.

Secondo, desidera influenzare le politiche estere dei governi occidentali in modo da neutralizzare ogni tendenza antisovietica e da incoraggiare una politica di amicizia sistematica con l'Urss. Le relazioni sovietiche con la Francia sono, in questo senso, portate come esempio nelle altre capitali; ciò rende possibile sia di usare la Francia come polo di attrazione sia di opporla ai suoi partners (Gran Bretagna, Repubblica Federale, Italia ecc.) quando questi sono più ostinati. Questo atteggiamento di « mano protesa » è tanto più convincente per i governi « borghesi » in quanto non incoraggia in nessun modo i locali partiti comunisti a seguire una linea attivamente rivoluzionaria, come avveniva negli anni dopo la guerra, e così non incoraggia le crisi interne. Lo scopo è di influenzare i governi più che le forze all'opposizione, e la politica estera più che la politica interna.

Il terzo scopo dell'Unione sovietica è quello di assicurarsi una posizione nelle organizzazioni dell'Europa occidentale, attraverso un meccanismo permanente considerato come risultato della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa. Rappresentata in questo meccanismo, Mosca avrebbe la parola in questioni concernenti la Comunità europea, il suo allargamento ad altri paesi oltre i Nove, la sua unione economica e militare. Ancora una volta, sebbene gli Stati uniti saranno invitati a presenziare alla Conferenza, l'Unione sovietica può contare di godere una posizione più favorevole dalla quale intervenire nei problemi dell'Europa occidentale, sia direttamente sia come potenza europea di pieno diritto, o attraverso la mediazione dei suoi alleati orientali. Lo stesso meccanismo potrebbe inoltre essere una efficiente piattaforma sulla quale alzare ostacoli alla unificazione politica e militare dell'Europa occidentale.

Questi obiettivi sembrano reciprocamente contraddittori o almeno logicamente inconsistenti. A Est, il fine è di consolidare lo status quo,

di rafforzare la coesione e l'integrazione dei membri del sistema, e di limitare la sua penetrazione attraverso l'influenza occidentale. A Ovest d'altra parte, il fine è di allentare i legami tra i membri della Cee, e fra questi e gli Stati uniti, di impedire una ulteriore integrazione e di facilitare la penetrazione dell'influenza sovietica. Ma in realtà questa contraddizione non è in alcun modo in disaccordo con gli interessi sovietici e quindi non imbarazza assolutamente il Cremlino. Ciò tuttavia presuppone un gioco, in quanto concede implicitamente che l'Ovest, almeno formalmente, goda dell'opportunità di introdurre nell'Europa dell'Est la sua influenza analoga a quella che intende sfruttare (usare) per proprio conto nell'Europa dell'Ovest. La disunione dell'Europa occidentale, la molteplicità dei suoi centri decisionali e la sua mancanza di una dottrina comune, danno all'Unione sovietica una buona occasione di successo nel suo gioco: ma questo può diventare troppo rischioso se i vari alleati occidentali, e in particolare i membri della Comunità, dovessero mostrare maggiore unità e una maggiore decisione.

Gli altri paesi dell'Europa orientale

Con l'eccezione della Jugoslavia, che ha avuto la « fortuna » di essere esclusa dalla « famiglia » nel 1948 e non ha nessuna intenzione di tornarci, — e con l'eccezione della piccola Albania che in seguito usò lo schermo jugoslavo e la protezione della Cina per ritirarsi — i sei paesi dell'area compresa tra l'Elba e il Bug e tra il Baltico e il Mar nero, coperta dal Patto di Varsavia, confidano tutti nella protezione sovietica e hanno sistemi politici ufficialmente modellati su quello dell'Urss. Ci sono tuttavia importanti differenze tra questi paesi e l'Unione sovietica ed essi sono più aperti alla influenza occidentale.

Essi sono gli ultimi venuti nel sistema sovietico, e la sua ultima versione, la variante stalinista, ha coperto soltanto un periodo molto breve, nemmeno otto anni, dal 1948 al 1956. La vecchia generazione dei leaders ha memorie più remote, specialmente del sistema borghese prebellico, mentre la nuova generazione è vissuta nel trauma della destalinizzazione, della insurrezione ungherese e dei drammatici eventi in Cecoslovacchia e in Polonia. L'opinione pubblica, seguendo una tradizione storica ben radicata, è per la maggior parte orientata verso i valori liberali dell'Occidente: ci sono pochi rappresentanti delle tendenze di destra, antiliberali, già notate nell'Urss.

Al vertice, i leaders di questi paesi danno certamente priorità al sistema e al suo mantenimento al potere, ma sanno che il vero giudice dell'ortodossia del regime è l'Unione sovietica. Il risultato è che, nei limiti di una elementare prudenza dettata da circostanze che esulano dal

loro controllo, questi regimi possono essere molto piú flessibili che quello sovietico.

In campo economico, nessuno di questi paesi può affrontare di vivere in uno stato di quasi autosufficienza, come invece può fare l'Unione sovietica. Tutti sono largamente aperti al resto del mondo. A causa delle piccole dimensioni della loro economia, della educazione tradizionale della loro classe manageriale, e del meno dogmatico atteggiamento dei leaders del Partito, il commercio con l'Occidente esercita una influenza molto maggiore sullo standard di vita e sui metodi della organizzazione in questi paesi che nell'Urss. Non soltanto in Jugoslavia, ma anche in Ungheria, nella Ddr e in Bulgaria, si è avuta una considerevole « deburocratizzazione » nel settore del commercio estero che ha facilitato i contatti con le ditte occidentali. Ci sono tuttavia alcuni limiti a questo sviluppo e non soltanto per ragioni politiche. La spinta all'industrializzazione negli anni cinquanta ha reso possibile in questi paesi l'impianto di industrie che mal si adattavano alle condizioni naturali, e dipendevano enormemente dalle materie prime sovietiche. In piú la loro centralità rispetto all'Occidente e la loro mancanza di competitività, hanno reso molto acuti i problemi dell'esportazione in Occidente e di assicurarsi valuta forte. Quindi per la maggior parte questi paesi devono commerciare tra loro. Il risultato è che coesistono, l'uno accanto all'altro, tre tipi di commercio estero:

— un commercio « semicoloniale » con l'Unione sovietica, invertendo l'ordine normale delle cose in un rapporto coloniale, nel fatto che i paesi dell'Europa orientale comprano materie prime e prodotti non finiti dalla loro « madre patria » e le vendono prodotti finiti e beni di investimento. È vero anche che i sovietici forniscono i loro alleati di alcuni prodotti industriali; e che cercano di alimentare questo commercio sotto i vari programmi di specializzazione e di divisione della manodopera che sono stati applicati durante gli ultimi anni. Ma le piú massicce esportazioni sovietiche nei paesi dell'Europa orientale sono costituite da materie prime, il che provoca frizioni, dal momento che l'Unione sovietica non soltanto impone prezzi differenti ai suoi clienti orientali e occidentali, ma per alcuni anni ha anche domandato che i suoi alleati contribuissero ai sempre piú costosi investimenti che erano necessari per estrarre e trasportare le materie prime in questione (in particolare il petrolio siberiano).

— Un commercio piú normale tra le varie « piccole » democrazie popolari: lo scambio di prodotti finiti o semifiniti sulla base della divisione della manodopera fra economie di dimensioni equivalenti. Sebbene naturalmente meglio equilibrato, questo commercio non è completamente normale, dovendo alla rigidità delle strutture burocratiche l'artificialità dei prezzi indicati dati e la inconvertibilità della valuta na-

zionale. Alcune di queste difficoltà possono essere eliminate con alcune riforme interne, e possibilmente attraverso il « Complex Programme » adottato nel 1971 per una maggiore integrazione nel Comecon.

— Un commercio piú « moderno » con i paesi dell'Ovest: esportando i migliori prodotti dell'agricoltura o dell'industria in cambio dell'importazione di una tecnologia piú avanzata. Questo è il commercio che ha dei risultati piú « innovatori » fintanto che il suo sviluppo conduce a una maggiore flessibilità nella struttura burocratica, a una maggiore autonomia da parte delle imprese, e una gestione piú efficiente. Ma è seriamente limitato dalla carenza di valuta convertibile, e anche, in minore grado, dalle barriere commerciali in Occidente quali la tariffa esterna comune della Cee, e specialmente le tasse sulla importazione dei prodotti agricoli.

Finalmente per quanto riguarda l'andamento ideologico, la caratteristica piú sorprendente dei paesi Est europei è il loro nazionalismo. Paradossalmente questi paesi hanno soggiaciuto in realtà alla supremazia della piú grande potenza del continente, che è anche una delle piú lente e meno « progressiste » nel senso reale della parola. Dove l'influenza americana si è diffusa naturalmente nell'Europa occidentale dopo la guerra, a causa non soltanto della forza militare, ma anche della predominanza economica, tecnologica e anche culturale degli Stati Uniti, l'Unione sovietica in quasi tutti i casi ha esportato il proprio sistema con la forza delle armi, senza alcuna decisiva superiorità culturale o economica: al contrario il livello economico, tecnologico e intellettuale dei paesi che essa ha preso sotto il suo protettorato era in generale piú alto del suo, cosí come lo era e lo è il loro standard di vita.

La predominanza sovietica è cosí essenzialmente militare e politica, ciò è vistoso, e lo è vieppiú a causa delle vedute totalitarie di potenza e di influenza dei leaders sovietici. Per loro, occupazione militare e pressione al vertice non sono sufficienti, si aspettano dai paesi sotto il loro controllo manifestazioni di « eterna » amicizia, reverenza obbligatoria per il « fratello grande » e cosí via. La conseguenza è un forte nazionalismo antisovietico, tanto maggiore in quanto è risvegliato ogni giorno.

Sebbene ufficialmente condannato e represso, questo sentimento nazionalistico ha tuttavia ripercussioni a livello politico. In Romania il regime di Georgiu Dej lo ha semplicemente assimilato in una politica ufficiale, cosí come ha fatto il regime di Ceaucescu acquistando attraverso di esso una legittimità che altrimenti gli sarebbe mancata. In Jugoslavia e in Albania, la resistenza alla interferenza sovietica è diventata un aspetto fondamentale della dottrina ufficiale dei due paesi, qualunque siano le differenze che li dividono. Questi sono gli esempi piú evidenti, ma di tutti i regimi dell'Est, in grado maggiore o minore,

si può dire che cercano di preservare la loro identità nazionale e di avere dovuto frenare, una volta o l'altra, le eccessive pretese di Mosca. Alcuni, come Kadar in Ungheria e apparentemente Gierek in Polonia, cercano di raggiungere una maggiore libertà di azione nelle riforme interne, a costo di un più stretto allineamento in politica estera. Altri paesi come la Romania, come la Ddr sotto Ulbricht o la Polonia recentemente sotto Gomulka, sembrano volere una maggiore libertà di azione in politica estera, sacrificando la politica interna. Soltanto l'attuale regime cecoslovacco ha abbandonato ogni vestigia di indipendenza sia all'interno che all'estero, ed è per questo che è così impopolare. In effetti, esso non sarà saldamente stabilito fino a che non potrà dimostrare che cerca di resistere, anche in un singolo angolo politico, alla interferenza sovietica. Questa è di per sé una forte tentazione per Huak o per chiunque verrà dopo di lui.

L'occupazione sovietica di Praga nel 1968, inoltre, ha portato quasi dovunque un rafforzamento del sentimento nazionalistico confermando ciò che era già implicito, e cioè che la barriera alla libertà e alla riforma non è tanto costituita dal locale sistema comunista quanto dalla presenza fisica e morale dell'Urss. Dove è stata raggiunta una vera indipendenza, come in Jugoslavia, sono stati possibili quei cambiamenti che hanno portato a un più alto grado di libertà. Nella maggior parte dei paesi dell'Europa orientale un *modus vivendi* soddisfacente tra il partito e il popolo è certamente possibile, ma prima è necessario cercare di risolvere i problemi dei rapporti tra il partito e Mosca. I leaders sovietici sono coscienti di questo nazionalismo, come sono coscienti della apertura dei loro alleati all'influenza occidentale. Questo è il punto più debole del loro sistema, ed è un punto che devono affrontare anche le potenze occidentali quando si tratta di elaborare la loro politica nei confronti dell'Est.

L'approccio occidentale

Fino ad oggi gli stati membri della Comunità europea hanno seguito politiche indipendenti nei confronti dell'Europa orientale. L'unica solidarietà che è stata riconosciuta, e anche quella non sempre, è la solidarietà atlantica. L'unico accordo a un livello puramente europeo era, primo, di non fare nulla che potesse danneggiare l'esistenza e il mantenimento del Mercato comune; secondo, di cercare di ridurre la tensione Est-Ovest o, in altre parole, di incoraggiare la distensione. Ma i vari paesi dell'Europa occidentale sono lontani da avere gli stessi interessi e le stesse preoccupazioni; si possono distinguere almeno tre tendenze.

La Francia non ha problemi di dimensioni nazionali da discutere con l'Est. Contrariamente a una diffusa credenza, essa non ha nemmeno una particolare affinità con i paesi dell'Europa orientale, nonostante essi abbiano guardato per secoli alla cultura francese. Le varie alleanze con l'Europa orientale contratte da Parigi nell'ultimo secolo, non hanno radici profonde. Concluse per ragioni tattiche — il più delle volte per paura della Germania — si sono concluse o nella delusione (come con la Russia alla svolta del secolo), o nell'impotenza (nel caso della Polonia), se non nel tradimento (Cecoslovacchia e Monaco). Oggi specialmente, senza una particolare minaccia di pericolo, la politica francese nell'est europeo è piuttosto una specie di piacere, dal quale si aspettano vantaggi che il più delle volte hanno poco a che fare con le ragioni in questione, come per esempio controbilanciare l'influenza americana, « contenere » la Germania, o essere implicati nei grandi affari mondiali: in altre parole il fine è di allargare la libertà di azione dalla nazione-stato tramite il tradizionale equilibrio del potere. Questa è stata soprattutto la politica del generale de Gaulle; ma alcuni elementi continueranno ad essere evidenti fino a che la politica dell'Est europeo non sarà strettamente coordinata da tutti gli stati membri della Comunità.

La Gran Bretagna si trova quasi nella stessa situazione, poiché al di fuori di quelli commerciali essa ha scarsi interessi in Europa orientale. Sebbene più chiaramente orientata verso l'Europa occidentale, gli Stati Uniti e il Commonwealth, essa è in grado di negoziare con gli Urss e con i suoi alleati in un certo modo distaccato, ed è in grado sia di condurre una politica di distensione, sia di intraprendere una linea più difficile (come quando 105 tra diplomatici e impiegati sovietici furono espulsi da Londra), senza intaccare i suoi propri interessi.

La Repubblica federale tedesca ha maggiori affinità con i suoi vicini orientali, sia per ragioni geografiche, sia per la sua tradizionale influenza nell'Europa orientale; ma soprattutto nell'Est sta la soluzione del suo problema principale: la riunificazione tedesca. Per quanto la politica con l'Est perseguita da Bonn, sia rigida e conservatrice come lo era sotto Adenauer, o conciliante come sotto Brandt, il rinunciare de jure alle frontiere del 1937, e de facto alla riunificazione della Germania, è giustificato soltanto in un contesto in cui il principio del nazionalismo ha perso il suo primato ed è stato sostituito da qualche cosa di più importante. In ultima analisi, il sopranazionalismo nell'Europa occidentale dovrebbe essere la logica controparte dell'amputazione nazionale accettata nell'Europa orientale. Sarebbe senza dubbio inutile chiedere ai partners tedeschi di accettare il sopranazionalismo per questa sola ragione. Rimane il fatto che, da quando il problema tedesco è il principale settore in cui il miglioramento delle relazioni

con l'Est può avere delle conseguenze politiche concrete e favorevoli per uno stato europeo occidentale, la solidarietà della Repubblica federale con quello stato deve avere la priorità sulle altre considerazioni, e in particolare sui vantaggi passeggeri e opportunistici che negli altri paesi si nascondono spesso dietro la politica della distensione.

Il terzo approccio è più difficile da associare con altri particolari paesi. Si tratta cioè dell'approccio pacifistico con tutte le sue possibili varianti, oscillante da una sottovalutazione degli aspetti militari della sicurezza a un idealismo filosovietico, da una inclinazione all'autocritica alla negazione dei valori occidentali, dall'antiamericanismo alla fiducia che gli Stati Uniti si assumano tutti gli oneri della difesa. Sebbene per la maggior parte di interesse dell'opinione pubblica, e prevalenti tra i giovani e nella sinistra, alcuni elementi di questo approccio possono, adesso come allora, influenzare l'atteggiamento dei governi, specialmente nei piccoli paesi dove sono più forti le tentazioni del neutralismo. Questo atteggiamento è infatti basato più su considerazioni interne e sull'introspezione — interesse per la qualità occidentale della vita — che su un esame generale della situazione europea, e specialmente dei paesi dell'Est. Ansiosi di raggiungere conclusioni che si adattino al punto di partenza, essenzialmente interessato ai problemi interni, coloro che adottano questo atteggiamento attribuiscono spesso ai governi dell'Europa orientale interessi e intenzioni che essi invece non hanno.

Sebbene limitate a chi riflette scarsamente sui fatti, queste opinioni, se sviluppate, potrebbero influire in Europa sulle relazioni tra Est e Ovest. In ultima risorsa, ogni seria crisi interna in un paese della Comunità, e ogni sfida fondamentale allo status quo dell'Ovest dovrebbe almeno avere una così importante conseguenza sulle relazioni Est-Ovest come la avrebbe una crisi nell'Est; i leaders sovietici non mancherebbero di interessarsene come fonte di nuove possibilità. Più in generale tuttavia, nessuna politica est-europea di una qualche importanza può essere condotta senza un minimo di stabilità e di consenso tra gli europei occidentali, non soltanto sul problema dell'Est ma anche sulle relazioni con gli Stati Uniti e sul ruolo dell'Europa nel mondo.

Fino ad oggi non c'è stata solidarietà fra gli alleati che su un solo punto, ma importante: i negoziati sugli accordi per Berlino e l'aiuto alla Ostpolitik di Willy Brandt. Non appena il dialogo con l'Est diventerà un problema non soltanto delle quattro potenze Nato implicate in questi negoziati, ma di tutti i membri della Comunità e dei paesi neutrali, sarà necessario andare molto oltre.

I fini della Cee: sicurezza e ciò che è oltre

In questo contesto, quali dovrebbero essere gli obiettivi della politica della Comunità dei Nove relativamente all'Europa orientale? In breve essi dovrebbero interessarsi da una parte alla sicurezza e dall'altra a ciò « che sta oltre la sicurezza ».

Giustamente o erroneamente, negli anni immediatamente seguenti la seconda guerra mondiale, si credeva che la sicurezza militare dell'Europa occidentale fosse gravemente minacciata. Si attribuivano intenzioni aggressive ai leaders sovietici, ma non ci si rendeva conto che essi mancavano dei mezzi per realizzarle. Il monopolio nucleare americano ha reso l'« ombrello » atlantico quasi completamente credibile, mentre la forza militare convenzionale dell'Unione sovietica era in realtà molto meno potente di quanto si pensasse. Oggi la situazione si è capovolta: ognuno riconosce la potenza militare degli Urss, sia convenzionale che nucleare, e da qui una diminuita credibilità della garanzia americana; nello stesso tempo si attribuiscono a Mosca intenzioni meno aggressive. Ma ci si domanda se sia ragionevole basare la propria politica di sicurezza semplicemente sulle intenzioni potenziali dell'avversario — che possono sempre cambiare — piuttosto che sulle proprie capacità che sono state mantenute e sviluppate.

L'ovvia risposta è: « no », e con questa ha inizio l'inestricabile problema della difesa dell'Europa occidentale. Non è questa la sede per esaminare tutte le possibili scelte: creazione di una difesa indipendente da parte di un superstato europeo, piena fiducia negli Stati uniti e nella Nato, difesa puramente « morale » ecc. Tutti questi problemi sono stati trattati da François Duchêne nell'introduzione di questo libro, e da Bernard Burrows nel capitolo sulla difesa. È sufficiente notare che la scelta che è stata fatta, qualunque essa sia, influenzerà profondamente il carattere delle relazioni Est-Ovest in Europa. I leaders sovietici preferirebbero probabilmente uno « status quo ridotto » che contempi il mantenimento della inferiorità militare dell'Europa occidentale, e la graduale erosione della garanzia americana e dei legami dell'Europa con gli Stati uniti. Ai loro occhi le tendenze attuali si muovono in quella direzione, ed è per questo che un atteggiamento più minaccioso da parte dell'Est è considerato improbabile in un prevedibile futuro: il risultato sarebbe che gli Stati uniti rientrerebbero in Europa in forze, e/o che i paesi dell'Europa occidentale farebbero uno sforzo militare congiunto, cose che il Cremlino vuole evitare. Egualmente lo sviluppo di una unità politica e militare nell'Europa occidentale, accompagnata da un sostanziale riarmamento, condurrebbe a un periodo di tensione con l'Est; ma se si potesse passare attraverso questo periodo senza troppe difficoltà, le relazioni potrebbero in seguito norma-

lizzarsi su nuove basi. Soluzioni intermedie, come la cooperazione nucleare francobritannica, la cooperazione multinazionale per la difesa convenzionale, ecc., condurrebbero a reazioni analoghe la cui intensità tuttavia dovrebbe variare secondo il grado di « provocazione » che secondo Mosca, vi è stato dato.

Oltre la sicurezza

La sicurezza europea non può essere considerata solamente in termini militari. Essa è anche una questione politica e dipende da ciò che accade nell'Europa orientale. Qui bisogna meglio chiarire gli obiettivi dell'Europa occidentale, dal momento che un gran numero di ambiguità circondano la nozione di distensione.

Per principio, e scontato che la sicurezza dell'Europa occidentale è stata, ed è ancora più o meno assicurata, gli europei dell'Ovest vogliono preservare lo status quo, non soltanto nell'Ovest ma anche nell'Est. La stabilità politica è necessaria alla sicurezza, ed è stato compreso o sentito al tempo delle crisi ungherese e cecoslovacca, nel 1956 e nel 1968, che una rivoluzione nei paesi dell'Europa orientale, anche se rifletteva le comuni aspirazioni liberali, non era necessariamente vantaggiosa. Il semplice fatto che tali rivoluzioni innervosiscono i leaders sovietici è in effetti poco rassicurante per tutti. Allo stesso tempo tuttavia, questo tipo di conservatorismo corre in senso inverso alle ambizioni dei popoli dell'Europa orientale, così come il legittimo desiderio dei governi occidentali di incoraggiare il libero movimento di uomini e di idee. La soluzione, se c'è, consiste in una evoluzione graduale: ma non bisogna sottovalutarne le difficoltà. In primo luogo la storia dei regimi comunisti è raramente armoniosa, essa muove a sbalzi attraverso una serie di crisi di successione (morte di Stalin, caduta di Krušev, lotta tra Novotni e Dubcek). In secondo luogo l'influenza che l'Ovest può fare pesare sugli eventi dell'Europa orientale è virtualmente nulla dal momento che i pericoli che minacciano l'autorità sono interni e non esterni. Maggior ragione allora di avere presente il latente rischio di una crisi seria e anche violenta, senza naturalmente abbandonare gli sforzi per incoraggiare una graduale e pacifica evoluzione nelle relazioni tra Est e Ovest.

A che cosa bisogna dunque dare la priorità, al miglioramento delle relazioni con l'Urss o con le democrazie popolari? È naturale, benché tale atteggiamento possa essere soltanto tattico, rispondere che l'Europa occidentale deve cercare la distensione in tutti questi paesi allo stesso tempo, senza discriminazioni. In realtà la politica dell'indipendenza condotta da alcuni paesi dell'Est europeo, quali la Jugoslavia e la Ro-

mania, rende spesso necessario di scegliere: ogni accordo e ogni decisione può soddisfare Mosca e piacere a Bucarest e viceversa. Ciò avviene sempre in tempi di crisi: la passività dell'Europa occidentale di fronte all'incalzante pressione sul regime di Dubcek nelle settimane precedenti l'agosto 1968, fu in se stessa una scelta politica.

In termini egoistici e conservatori, sarebbe naturale accordare la priorità all'Unione sovietica, la più forte potenza del continente e l'unica in grado di esercitare una minaccia sull'Europa occidentale. Fintanto che il Cremlino si fa garante dello status quo e fintanto che lo status quo serve alla sicurezza dell'Europa occidentale, è il Cremlino che sembra garantire gli aiuti. La leadership sovietica inoltre ha sufficiente controllo sulla politica estera di tutti i suoi alleati per opporsi a una distensione unilaterale non vantaggiosa per gli Urss. La distensione, si è detto spesso, comincia a Mosca.

L'obiezione a questo discorso è che esso contraddice gli ideali di libertà e di indipendenza esposti dai governi occidentali e che in questo senso minaccia di offuscare la loro immagine ai paesi dell'Est. Ma c'è ancora un'altra obiezione: che a lunga scadenza questa politica è non realistica. Non si ignora il fatto che la fonte principale della tensione nel continente europeo è, e sarà senza dubbio ancora, il controllo che Mosca esercita sui suoi alleati, e il nazionalismo antisovietico che ne emerge ovunque. La apparente calma della attuale situazione può essere seducente: ma non eviterà future crisi. Un obiettivo a più lungo termine, quello di un'« altra Europa », deve animare la visione della Comunità.

Quale forma deve assumere quest'« altra Europa »? Non considerando i cambiamenti previsti o prevedibili, che possono avere luogo nella società sovietica, questa « nuova Europa » dovrebbe offrire un futuro migliore ai cento milioni di europei che vivono tra il Baltico e il Mar nero, e tra il Bug e l'Elba: allo stesso tempo essa dovrebbe soddisfare sia le loro ambizioni di essere liberi dal dominio sovietico, sia le loro speranze di libertà in patria, dovrebbe tenere conto della speciale situazione che essi hanno ereditato dai venticinque anni di cambiamenti socialisti, e infine dovrebbe aiutarli a superare la loro arretratezza economica. La formazione di un gruppo più flessibile di quello di oggi, legato all'Unione sovietica in un sistema di sicurezza simile a quello che lega l'Europa occidentale agli Stati Uniti, e nello stesso tempo rispettoso dei legittimi interessi di Mosca, sembrerebbe la soluzione migliore.

Sarebbe naturale che questi paesi, una volta acquistata una maggiore indipendenza, si indirizzassero all'Europa occidentale; ma essi non dovrebbero dipendere troppo dalla Comunità che sarà economicamente molto più potente. La creazione di un mercato comune esteuro-

peo, come un primo passo verso una forma di confederazione, potrebbe aiutare a diminuire questo rischio. È significativo che alcuni leaders comunisti, come Dimitrov, abbiano avanzato idee di questo genere subito dopo la guerra nell'euforia che ha seguito il loro avvento al potere. A quel tempo naturalmente esse furono prontamente respinte da un « richiamo all'ordine » di Stalin, ma non furono mai interamente dimenticate. È probabile che il « Complex Programme », adottato dai paesi del Comecon nel 1971, includa certi elementi che possono essere usati in questo senso da alcuni degli aderenti.

Certamente la leadership sovietica è troppo attaccata al suo attuale sistema di supremazia per incoraggiare oggi tali cambiamenti, questi allora possono essere attuati solo a lungo termine. Non c'è tuttavia nulla di avventato nel tenerli in mente, né di irrealistico nel decidere di evitare ogni passo che possa impedirli. Senza mettere in questione lo status quo (e in ogni caso l'« altra Europa » qui suggerita non modificherebbe né le frontiere né i regimi attuali) la Comunità deve evitare ogni azione che, direttamente o indirettamente, possa servire a consolidare l'egemonia dell'Unione sovietica nell'Europa orientale. Per esempio gli accordi relativi agli stati europei orientali dovrebbero essere negoziati e conclusi singolarmente e solo con ogni stato, senza dare l'impressione di cercare una previa approvazione da Mosca. Sfortunatamente proprio questa è l'impressione data più e più volte sia dalla politica verso l'Europa orientale del generale de Gaulle che dalla Ostpolitik condotta da Willy Brandt.

Nel campo commerciale, come vedremo in seguito, vi sono modi e mezzi per assistere le democrazie popolari senza « provocare » l'Urss. Né è necessario barattare il riconoscimento della Cee da parte di Mosca — che de facto Breznev ha già garantito — contro il riconoscimento ufficiale del Comecon, almeno nelle sue forme attuali, per cui l'Urss vi sostiene il ruolo predominante. Le visite a Bucarest e a Belgrado del presidente Nixon — per non parlare della sua visita a Pechino — prima della sua visita a Mosca, hanno mostrato che, benché gesti di questo tipo non si possa dire proprio che entusiasmino la leadership sovietica, purtuttavia non impediscono un dialogo fruttuoso con essa.

Per la stessa ragione sembra sia molto opportuna una più attiva politica verso la Cina, che dopo tutto è l'unico paese comunista che si è apertamente rallegrato per l'allargamento della Cee e che vorrebbe vederla rafforzata. Ci sono delle buone ragioni per tenere ciò in buona considerazione in particolare dal momento che la Comunità potrebbe guadagnare una maggiore rispettabilità agli occhi del Terzo mondo grazie ad una approvazione di Pechino, campione riconosciuto dei popoli dell'Asia, dell'Africa e dell'America latina. La Cina inoltre comprende tanto bene la situazione europea da non obiettare alla intenzione

della Comunità di godere, se possibile, di buone relazioni con l'Unione sovietica. È vero che Pechino si atteggia a risoluto avversario di Mosca e che alcuni temono che una attiva politica verso la Cina possa compromettere il dialogo con l'Urss, che dopo tutto è tanto più vicina all'Europa occidentale. Ma ciò dipenderà interamente dallo spirito con cui verrà condotto il dialogo.

Quale dovrebbe essere questo spirito? Diciamo pure una volta per tutte che la nozione di distensione non è il modo migliore per descrivere le relazioni ottimali che si possono avere con Mosca. Il generale de Gaulle parlava di « détente, entente, et cooperation », ma una forma molto migliore è « dialogo e cooperazione ».

Non si tratta di una semplice questione nominalistica. La distensione, e più specialmente l'entente, suggeriscono l'esistenza di un clima generale che si pensa influisca su tutte le relazioni tra i due paesi. Ciò presuppone una certa comunanza di idee e una certa somiglianza delle strutture interne, quali esistono tra i vari paesi della Comunità europea. Ma i leaders sovietici — sebbene anche essi usino questa espressione nei loro discorsi — credono scarsamente nella nozione di « clima » in generale e di « distensione » in particolare; noi abbiamo già notato come il mantenimento del loro sistema interno richieda un certo grado di tensione, di « alienazione » tra il loro paese e il mondo esterno.

Proclamare una politica di distensione, inoltre, implica un impegno a trattenere buone relazioni con Mosca in tutti i campi. Accettare un tale impegno significa in qualche modo restringere la propria libertà di azione, specialmente dal momento che i propri successi o i propri fallimenti finirebbero con il dipendere dal governo sovietico. Bisogna essere in due per poter parlare di distensione, e con le continue minacce di assumere una politica più dura, il Cremlino può sempre forzare gli altri paesi a fare pericolose e sempre crescenti concessioni.

Per questa ragione una politica di dialogo perseguita man mano che se ne presenta l'opportunità e senza inibizioni riguardo i soggetti di interesse comune, sembra essere di gran lunga preferibile. Tale politica richiede naturalmente di non escludere una cooperazione economica, tecnologica e culturale di vasto raggio, e implica che sia osservato un appropriato ordine di priorità fra tutti i vari interessi in questione, e che la libertà di azione dei governi occidentali sia allargata invece che ristretta.

A proposito delle priorità si pone un problema fondamentale che esige una immediata risposta. Il miglioramento delle relazioni della Comunità con l'Est che posto deve avere nell'ordine del giorno rispetto alle questioni di una più stretta unione dell'Europa occidentale? Fino a oggi i governi occidentali hanno eluso il problema o piuttosto si sono comportati come se non esistesse. Si disse che le due posizioni devono

essere condotte parallelamente per quanto è possibile, e in ultima analisi la scelta spettava all'Est. Stava a Breznev quando e come si sarebbe opposto alla integrazione nell'Occidente.

È vero che la leadership sovietica non vorrebbe vedere alcun progresso verso una unione politica, e ancora di più militare, nell'Europa occidentale. Nell'ultimo caso non si può certo escludere una sospensione della politica della distensione o anche di una più viva reazione che possa temporaneamente peggiorare la situazione della sicurezza. Viceversa, nel caso di un disimpegno americano l'unica alternativa a uno sforzo militare comune da parte dei paesi dell'Europa occidentale, sarebbe che essi conducessero il dialogo con l'Unione sovietica da una posizione di inferiorità, che, alla lunga, condurrebbe all'acquietamento e alla capitolazione all'Unione sovietica. Nemmeno questa sarebbe una buona soluzione.

In ogni caso, per quanto riguarda l'integrazione politica, il perseguimento dell'unità europea è troppo importante e troppo carico di promesse per essere sacrificato alle speranze di distensione con l'Est, che sono ancora molto vaghe e incerte. La prospettiva di una vera distensione con il blocco orientale, che da sola renderebbe possibile una autentica riconciliazione pan-europea, merita a ragione una seria considerazione. Ma è impossibile pensare che il Cremlino intenda mercanteggiare; e anche se lo facesse, rimarrebbero validi i motivi politici ed economici di cui l'Europa occidentale dispone per affermare la propria solidarietà davanti al resto del mondo.

Anche in questo campo come negli altri, le relazioni con l'Europa orientale rivelano gli stessi problemi riguardo al futuro ruolo della Comunità europea nel mondo. Il problema della sicurezza ha già sollevato il problema delle relazioni con gli Stati Uniti. La scelta di un ruolo globale per l'Europa solleva quello delle relazioni sia politiche che commerciali con il Giappone, anche esso potenza economica di dimensioni mondiali, e anche più impegnato della Comunità europea in un ruolo politico sempre maggiore. Nei rapporti dell'Europa occidentale con l'Est, è chiaro che un dialogo bilanciato, condotto autonomamente dalla Comunità con Mosca e con i suoi alleati, è possibile solo se l'Europa occidentale si decide a organizzarsi in un sistema altamente articolato e forte, sia politicamente che militarmente. Se non vorrà o non potrà farlo, la cooperazione con l'Est sarà sempre possibile, ma il dialogo sarà più apparente che reale e lascerà da parte i più importanti argomenti — come è avvenuto fino ad oggi. Il risultato non sarà altro che la vaga nozione di distensione già descritta.

Cooperazione economica e Conferenza sulla sicurezza europea

Questi piú larghi obiettivi non devono essere persi di vista: ma non devono nemmeno permettere di distrarre l'attenzione da possibilità piú concrete per l'attività della Comunità nei mesi e negli anni a venire. Tali possibilità consistono nella cooperazione economica e nella Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.

Lo sviluppo del commercio Est-Ovest in Europa ha affrontato e affronta tuttora due difficoltà: la prima, mancanza per i paesi dell'Est europeo di merci competitive da esportare, e da qui la penuria di valuta forte; la seconda, il peso morto di una procedura burocratica in economie sotto il controllo dello stato. Ma queste due difficoltà, chiaramente collegate, sono piú evidenti in alcuni posti che in altri. Mentre tutti i paesi dell'Est europeo chiedono ai loro fornitori dei crediti per finanziare le loro importazioni, alcuni di essi — e in particolare la Jugoslavia e l'Ungheria — abbandonano gradualmente le procedure piú rigide, per esempio l'interdizione ai fornitori di avere contatti diretti con gli utenti delle merci o degli equipaggiamenti venduti. È comprensibile che la Comunità preferisca negoziare con questi paesi piuttosto che intraprendere tali riforme, e ciò richiede una particolare urgenza da parte loro dal momento che gli uomini di affari preferiscono operare ovunque trovino vantaggi piú soddisfacenti.

Ma dal momento che i crediti che le economie esteuropee possono garantire sono limitati, i governi dei Nove e la Comunità dovrebbero collaborare nel garantire i loro crediti ovunque gli effetti sull'economia del beneficiario e sullo standard di vita della gente siano piú rapidamente sentiti. Come è già stato detto, le democrazie popolari dell'Europa orientale sono, a questo riguardo, molto piú recettive degli Urss, dove l'influenza della tecnologia occidentale non è che una goccia nell'oceano. Nello scegliere tra i vari possibili beneficiari, la Comunità non deve tenere segreto che intende favorire quei paesi che hanno intrapreso delle riforme interne per rendere meno rigidi i loro sistemi amministrativi. Questa scelta è dovuta al fatto che essa non desidera incoraggiare lo sviluppo politico, sebbene delle riforme economiche autentiche abbiano conseguenze politiche, ma semplicemente perché la « deburocratizzazione » delle economie dell'Est europeo è indispensabile al progresso, e quindi ai migliori profitti sugli investimenti che fanno i paesi dell'Europa occidentale col garantire loro crediti.

In effetti la nozione di commercio è stata in qualche modo superata dallo sviluppo di una piú complessa forma di rapporto economico che probabilmente aumenterà nei prossimi anni. Si tratta della cooperazione tecnologica, in genere attraverso progetti industriali comuni in cui l'elemento occidentale è spesso fornito dalle compagnie multinazio-

nali. Questi progetti richiedono investimenti di grandi dimensioni, quali per esempio la fabbrica Fiat a Togliattigrad negli Urss, l'oleodotto transiberiano o la fabbrica di autocarri a Kama. Abbastanza curiosamente, questa forma di cooperazione si adatta meglio alla struttura tradizionale dell'Europa orientale, anche perché le grandi organizzazioni statali hanno il vantaggio di essere di dimensioni paragonabili alle compagnie multinazionali dell'occidente. Allo stesso tempo bisogna realizzare che i progetti di troppo vaste dimensioni finiscono con l'avvantaggiare gli Urss a spese dei crediti e delle risorse che possono essere meglio usate altrove.

Dal gennaio 1973 in poi, i trattati commerciali con l'Europa orientale dovranno essere conclusi dalla Comunità e non dai suoi stati membri separatamente. Lo sviluppo della cooperazione industriale limita in qualche modo l'importanza di questa innovazione; ma da quella data in poi diventerà più grave il problema dello status della Cee, agli occhi dei governi extraeuropei. Dal tempo delle dichiarazioni di Breznev del 1972, si ha l'impressione che gli Urss non rifiuteranno di negoziare con la Comunità in quanto tale, ma domanderanno in cambio che essa prenda in considerazione gli interessi dei membri del Comecon. Bisogna notare che non c'è alcuna richiesta di un formale riconoscimento del Comecon. D'altra parte alcuni paesi dell'Europa orientale, e in particolare la Romania, hanno mostrato in parecchie occasioni la volontà di trattare direttamente con Bruxelles, e questa tendenza non può che aumentare. L'argomento per cui le democrazie popolari possono temere la dipendenza da un partner molto più forte di loro, è scarsamente convincente fintanto che il dominio sovietico nell'Europa orientale rimarrà quale è oggi. Trattando con Bruxelles i piccoli paesi dell'Europa orientale non possono che aumentare la loro libertà d'azione di fronte al loro partner più importante che è e rimarrà l'Unione sovietica.

Un differente pericolo li minaccerebbe tuttavia se il fatto di trattare con Bruxelles, invece che con i governi nazionali, dovesse aggravare piuttosto che facilitare le cose per l'Europa orientale. Questo è ciò che accadrebbe se la Commissione, privata di ogni funzione politica, dovesse contentarsi di fungere da guardiano delle tariffe comuni esterne della politica agricola comune, e limitarsi a un ruolo conservatore e protezionistico. Fino ad oggi i governi delle democrazie popolari hanno trovato che i governi dell'Europa occidentale hanno abbastanza discernimento politico da intraprendere gli aggiustamenti legislativi necessari nei casi particolari; e se, relativamente a ciò, la commissione non dovesse approvare i suoi futuri partners, senza dubbio essi ritornerebbero una volta ancora alle loro origini: non mancherebbero di sfruttare la debolezza del sistema comunitario e di domandare agli stati membri — che in ogni caso sono ansiosi di limitare il potere della Commissione — di negocia-

re direttamente con loro, piú o meno discretamente. Questo mostra molto chiaramente che se il potere politico della commissione non si sviluppa contemporaneamente al progresso della Comunità, il risultato non può che essere regressivo.

Il caso del commercio con la Ddr va trattato separatamente. Sotto il « Protocol on Inter-German Trade » apposto al trattato di Roma, la Ddr non è considerata un paese straniero alla Repubblica federale, e quindi alla Comunità: e il suo commercio con Bonn — dieci per cento del suo commercio totale — è esente da tasse doganali.

Si potrebbe anche dire che la Ddr, che era già considerata « il settimo membro » dell'originario Mercato comune, è come una porta aperta per tutti i membri del Comecon, se il governo di Berlino lo desidera: l'origine di tutte le merci che essa esporta in occidente non può essere controllato in ogni occasione e gli altri paesi dell'Est europeo sono quindi nella posizione di vendere « duty free » alcuni prodotti, soprattutto quelli agricoli, nel Mercato comune.

Teoricamente questa situazione dovrebbe terminare con il riconoscimento ufficiale della Ddr da parte di Bonn, tanto piú in quanto la nozione di commercio intertedesco è incompatibile con i principi di « Abgrenzung », sui quali insiste la leadership di Berlino est, e che rende definitivamente la Repubblica federale un paese straniero. Allo stesso tempo tuttavia Berlino est gode, nell'attuale sistema, di grandi vantaggi, e potrebbe continuare se Bonn non pone obiezioni al suo tacito prolungamento. Ma anche ciò richiede l'accordo degli altri stati membri della Comunità: qui ancora si presuppone un gesto politico che richieda un consenso tra i governi, sia riguardo la loro solidarietà con Bonn, sia riguardo gli obiettivi a lungo termine della loro politica di fronte l'Europa orientale. A meno che l'Est non faccia delle concessioni politiche interessanti per Bonn, è possibile che gli attuali regolamenti per un commercio intertedesco siano sostituiti da accordi preferenziali del tipo già adottato con gli altri paesi europei.

La Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa

Non è questa la sede per discutere se la convocazione di questa conferenza sia un fatto positivo o negativo, essendo già stato superato il problema degli eventi. In effetti la Conferenza cominciò, alla fine del 1972, contemporaneamente alla fase multilaterale della sua preparazione. Si ricorderà che l'Unione Sovietica ha reclamato per parecchi anni questa conferenza a partire dal 1954, e soprattutto sin dal 1969, con lo evidente scopo di accostarsi ai suoi obiettivi europei, — consolidamento dello status quo nell'Est e rafforzamento del « Droit de regard » sugli

sviluppi dell'Occidente. Ma gli altri paesi dell'Est europeo hanno le loro ragioni per volere la Conferenza: desiderano evitare la mano sovietica sulla loro politica, e stringere piú stretti legami con l'Occidente. Poiché allo stesso tempo un certo numero di persone nell'Ovest, comprese alcune di quelle al governo, sono favorevoli al progetto, che, esse sperano, aumenterà le opportunità di cooperazione con l'Est e condurrà a una maggiore apertura da parte dei paesi dell'Est europeo, si può chiaramente vedere che la situazione è piú complessa di quanto appaia a prima vista. In questo contesto quale atteggiamento assumerà la Comunità dei Nove?

È indiscutibile l'esigenza di un atteggiamento coordinato da parte dei Nove, nonostante l'opinione, avanzata parecchie volte, che la discussione tra i blocchi debba essere evitata. In primo luogo è difficile scorgere la ragione di parlare del coordinamento delle politiche estere degli stati membri della Comunità se non si afferra questa unica opportunità di esercitarlo. In secondo luogo, l'Ovest non è un blocco e parlerà in ogni caso con molte voci imputabili alla presenza dei paesi neutrali, per non parlare degli Stati Uniti e del Canada. Infine, è molto poco convincente la teoria per cui, coordinando i propri atteggiamenti, la Comunità potrà rafforzare la coesione dei paesi estereuropei, dal momento che il Cremlino troverà facilmente altri pretesti se ritiene necessario imporre ai suoi alleati una singola linea d'azione.

È vero che la molteplicità delle organizzazioni che hanno studiato il problema della Csce ha condotto alla stessa confusione. Fino a oggi la Nato è stata il principale foro per le loro discussioni. Ma il Comitato Davignon e la Commissione della Comunità europea hanno anche loro lavorato al problema. Tuttavia non è stata ancora raggiunta una posizione comune degli stati membri su tutti i punti. Il lavoro di questi enti europei, diversamente da quello della Nato, non ha avuto alcuna pubblicità. Sembra ragionevole che gli enti comunitari costituiscano il centro principale per la preparazione europea occidentale della Csce, con la Nato nel ruolo di ausiliaria e associata piuttosto che viceversa, come è stato fino ad oggi. Non sembra essenziale che la Commissione in quanto tale prenda parte alla Conferenza, soprattutto perché non esistono da parte orientale istituzioni analoghe, a parte lo stesso Comecon. Se la Commissione dovesse presenziare, l'Unione sovietica insisterebbe immediatamente perché il Comecon faccia lo stesso, e dal momento che si tratta dei membri piú importanti, ciò aggraverebbe ancora di piú lo squilibrio nella Conferenza tra la loro parte e quella degli Stati Uniti. D'altra parte è indispensabile che almeno un rappresentante della Comunità — per esempio un delegato del paese che a quell'epoca ebbe la presidenza del Consiglio dei ministri — parli in nome della Comunità su tutti i problemi che possono sorgere in relazione alla Cee. Ma

anche ciò è lontano dall'essere soddisfacente: la Comunità deve infatti assumere un atteggiamento simile su tutti i problemi importanti sollevati dalla Conferenza. Questa sarebbe infatti la prima prova della sua volontà di condurre una politica estera comune, e la prima volta che il suo campo di applicazione sia specificatamente europeo. È impossibile quindi esagerare l'importanza di questa occasione.

La Conferenza, che per lungo tempo è stata definita Conferenza per la sicurezza, merita a molta pena questo titolo: sarebbe infatti più appropriato chiamarla Conferenza per la cooperazione. La discussione per la sicurezza non andrà infatti oltre la redazione di una dichiarazione di principio sull'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale, l'integrità territoriale degli stati europei e il principio di non interferenza. Non ci sarà alcun senso nel nutrire illusioni sulla validità di una tale prova: essa non impedirà agli Urss di intervenire, anche militarmente, nei problemi e nel territorio delle democrazie popolari, se i leaders ritengono che i loro più alti interessi siano in pericolo. Tuttavia i paesi che possono diventare vittime di un tale intervento, sono essi stessi in favore di una dichiarazione di questo genere, dal momento che una prova, anche se soltanto simbolica, è sempre meglio di nulla, e può avere una certa forza di persuasione morale.

In ogni caso alcune cose devono essere specificate a proposito della non interferenza e della sovranità: riaffermare per esempio il diritto di tutti i paesi a scegliere il proprio sistema di organizzazione sociale e politica senza interferenze esterne, il diritto di appartenere a una alleanza, ma anche di lasciarla e di annunciare la propria neutralità. Sarebbe opportuno da parte dei membri della Comunità di insistere su una tale affermazione, anche se alcuni di loro temono che ciò possa indebolire l'Alleanza atlantica: dopo tutto il diritto di lasciare l'Alleanza o la sua organizzazione militare è stato riconosciuto non soltanto de iure ma anche de facto da quando la Francia si è ritirata dalla Nato. L'inserimento di questa affermazione nella dichiarazione Est-Ovest non cambierebbe nulla nell'Ovest, ma rappresenterebbe un notevole progresso per l'Est.

Da quando i negoziati per la riduzione delle forze in Europa, sono stati esclusi dalla Csce, questa potrà difficilmente trattare problemi militari. Ma sarebbe un errore sottovalutare l'importanza delle cosiddette « misure collaterali » che la Conferenza studierà e discuterà, ispezionando e rendendo conto dei movimenti delle truppe in Europa, inviando osservatori alle manovre militari intraprese dai due sistemi di alleanza, ecc. Queste misure, cercate soprattutto dalla Romania e dagli altri paesi dell'Est europeo, costituirebbero un passo definitivo verso una migliore sicurezza e in particolare scoraggerebbero l'uso di manovre militari come mezzi di intimidazione.

La cooperazione costituirà in ogni caso il tema piú importante della Conferenza. Sarà divisa in due argomenti principali: cooperazione economica e cooperazione culturale, che sarebbero meglio definiti come primo libero movimento di uomini e di idee; e proseguiranno probabilmente dopo la Conferenza attraverso l'istituzione di due enti permanenti ad hoc. Come è stato detto, questi comitati daranno agli Urss e ai suoi alleati un certo diritto a esaminare i problemi della Comunità, ma essa, se soltanto sa ciò che vuole, deve essere capace di ottenere in cambio il diritto di esaminare i problemi dell'Est, di usare la sua influenza per allentare i freni di una eccessiva dominazione sovietica e di rendere capaci le democrazie popolari di beneficiare piú attivamente della cooperazione. Per quanto si riferisce al libero movimento, è naturale e desiderabile che gli europei prendano l'iniziativa senza riserve — sebbene essi debbano rendersi conto che un tale aperto atteggiamento implicherà alcuni sacrifici da parte dei governi, per esempio nella concessione dei visti.

In definitiva la Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa, programmata con differenti prospettive nei due campi, può condurre ad alcuni soddisfacenti compromessi. La cooperazione, se non la sicurezza, non può che guadagnarci, e anche la Comunità può beneficiarne. Purché i suoi membri siano uniti e cerchino un dialogo costruttivo piuttosto che una vaga nozione di distensione. Questa è la condizione preliminare per ogni sana politica nei confronti dell'Europa orientale, sia di un solo paese sia di nove.

IX. La politica verso il Mediterraneo

di Wolfgang Hager

Come entità politica emergente la Comunità europea deve cominciare con il definire i suoi limiti geografici e con lo stabilire le modalità dei rapporti da intrattenere con i suoi vicini. In nessun altro punto della sua periferia questo processo è stato così occasionale come nel Sud. Quei criteri che guidavano la Comunità dieci anni fa, quando fu presa la maggior parte delle decisioni economiche e legali sulle quali viviamo ancora oggi, sono in parte invecchiati, in parte superati dagli eventi, e in parte sostituiti da nuovi criteri che accentuano le più ampie responsabilità della Comunità.

I limiti geografici sono stati stabiliti abbastanza duramente da una disposizione del Trattato di Roma (art. 237) che limita la membership agli stati europei e sancisce la condizione de facto che questi stati siano delle democrazie parlamentari. I primi casi-test Grecia e Turchia, hanno rivelato la necessità di un terzo criterio, quello di un livello di sviluppo economico analogo a quello che si ottiene nella Comunità. Di conseguenza, nel 1961 fu offerta alla Grecia la soluzione a mezza strada della Associazione, e alla Turchia, due anni dopo, una « preassociazione », divenuta Associazione nel 1970, e che in ventidue anni dovrebbe portare alla membership. L'Associazione greca è stata « congelata » dopo il colpo dei colonnelli, ma il riavvicinamento economico è di fatto continuato. La Turchia, forse giudicata su uno standard meno rigoroso di probità democratica, ha continuato a godere dei benefici dell'Associazione, inerpicandosi sul cammino della liberalizzazione economica verso la Comunità. La Spagna, che commercia tre volte di più degli altri paesi, è legata alla Comunità soltanto da un trattato commerciale: più realistica è la prospettiva di una completa membership, più severi sono i criteri politici.

Se i rapporti con i vicini del Mediterraneo del nord sono più

ambigui di quanto uno sguardo agli statuti legali faccia supporre, i rapporti con gli altri stati che costeggiano il Mediterraneo — e ciò costituirà l'argomento principale di questo capitolo — entrano soltanto adesso in una fase di più precisa definizione. Fino ad oggi, due trattati di Associazione, con il Marocco e con la Tunisia (poco più che trattati commerciali) coesistono con una intera rete di accordi commerciali con il resto del litorale. Se sarà realizzata la proposta che la Commissione ha sottoposto al Consiglio nell'autunno del 1972, l'intera area dal Libano alla Spagna sarà legata alla Comunità in una area di libero scambio, con assistenza finanziaria e tecnica per i paesi in via di sviluppo.

La realizzazione di questo progetto può ben rappresentare una svolta decisiva per tutte le parti interessate. Darebbe infatti una direzione definita alla evoluzione di un rapporto che fino ad oggi è rimasto fluido, basandosi fundamentalmente su soluzioni pragmatiche dei problemi economici. Per la Comunità la poco precisa definizione dei suoi limiti meridionali potrebbe diventare permanente; per i nuovi partners sviluppo economico e sviluppo politico sarebbero intimamente legati allo sviluppo dell'Europa.

Ciò a prima vista non significa niente di più che accettare le conseguenze di quella che è già quasi una simbiosi tra la Comunità e gli altri stati che costeggiano il Mediterraneo. Gli scambi economici coprono un vasto raggio: merci, flusso di capitali, manodopera, petrolio, turismo. I comuni problemi ecologici — in un'area che è stata un disastro ecologico per duemila anni — costituiscono un ulteriore legame.

Ma se per simbiosi intendiamo uno stato di interdipendenza, il termine non designa la situazione reale. Abbiamo piuttosto due tipi di dipendenza, di carattere così differente che non esiste la condizione preliminare per l'interdipendenza — l'equità dei partners. In questa area l'Europa è sostanzialmente interessata al problema della sicurezza. Con l'eccezione di una parte del suo rifornimento di petrolio, l'Europa non dipende economicamente da questa area. I suoi partners invece dipendono pesantemente dalla Comunità economicamente, mentre essa è per loro irrilevante dal punto di vista della sicurezza, non costituendo né una minaccia né una protezione.

Nelle pagine che seguono esamineremo sia i rapporti di sicurezza che i rapporti economici, per definire almeno approssimativamente un modello politico che tenga conto di tutti e due.

Sicurezza europea e Mediterraneo

Ai giorni della « pax americana » la Sesta flotta risparmiò all'Europa il bisogno di pensare a ciò che, come segno del cambiamento dei

tempi, viene ora chiamato « fianco sud ». E quando nel 1956 le due ex grandi potenze europee presero un'ultima importante e malvista iniziativa in quell'area, la stessa flotta le scoraggiò dal proseguire. La crisi di Suez ha segnato la fine della presenza europea e l'inizio della presenza sovietica nell'area cruciale del Mediterraneo orientale. L'Europa riconobbe a malapena l'importanza di questo avvenimento, sebbene continuasse a osservare con partecipante interesse le crescenti difficoltà di Israele e degli Stati Uniti. Soltanto lentamente divenne chiaro che quell'area era affetta da due debolezze simultanee e interagenti che spinsero e incoraggiarono enormemente la presenza sovietica. Il sorgere di una forte e permanente flotta sovietica nell'area, cambiò qualitativamente la posizione di sicurezza dell'Europa.

Quali erano queste debolezze? Una consisteva nel polarizzarsi internazionale dell'area sul conflitto con Israele: l'America, nel suo ruolo di garante dell'ordine internazionale (che sostenne nel conflitto di Cipro), era impegnata al mantenimento dello status quo. Gli arabi erano revisionisti. I sovietici permisero loro di continuare ciò che senza il loro aiuto poteva essere visto come una politica sterile e di autodifesa. Dalla Siria all'Algeria i sovietici furono sempre più accettati come amici e alleati. A questo processo contribuì la seconda debolezza endemica dell'area: la instabilità dei suoi regimi politici. L'emergere di regimi militari, che in parte conducono e in parte sono condotti da partiti popolari di massa verso un unico problema, Israele, che utilizzano argomenti di economia di guerra assieme ad un socialismo selettivo, e che limitano esattamente il ruolo delle forze politico-economiche indipendenti che possono avere esercitato un controllo « civile », non ha contribuito alla moderazione della politica interna ed estera dell'area. Nella misura in cui la forza è il principale strumento politico, l'area è vulnerabile agli interventi esterni. Mentre i suoi paesi vivono in uno stato di reciproca diffidenza (Giordania/Egitto, Libia/Marocco ecc.), sarà difficile stabilire un rapporto di cooperazione basato sui valori civili del benessere per la popolazione.

In termini di sicurezza, questi sviluppi incidono in modi diversi sull'Europa. Primo, c'è il rischio di uno scontro diretto fra le superpotenze. Sebbene le due potenze siano consapevoli di questo rischio, non si può riporre, sulla loro capacità di condurre un conflitto in una regione instabile come il Mediterraneo orientale, una fiducia pari a quella che si ha osservando l'Europa centrale. Il fatto che l'Unione sovietica scelga di correre questo rischio (gli Stati Uniti hanno una scelta minore essendo legati da un trattato di lunga durata alla difesa dell'Europa, e moralmente impegnati alla difesa di Israele) indica l'importanza che essa dà ad una regione il cui unico possibile interesse è strategico.

La preoccupazione centrale dell'Europa riguarda proprio questo in-

teresse strategico. Le ragioni della presenza navale sovietica sono molte. Una è difensiva: gli aerei della Sesta flotta e i missili dei sottomarini francesi possono raggiungere i loro bersagli nell'Unione sovietica. Una altra ragione riguarda il conflitto araboisraeliano e neutralizza una potenziale minaccia di intervento degli Stati Uniti, che potrebbe essere lanciata per prevenire una disfatta di Israele. Lo stesso effetto « neutralizzante » ha dato a tutti i non alleati degli Stati Uniti maggiore spazio di manovra¹, e soltanto l'Egitto, a causa di una dipendenza militare molto profonda, per un momento sembrò avere perso un certo grado di indipendenza rispetto ai sovietici.

In generale tuttavia, come rileva Curt Gasteyger², la presenza sovietica ha creato la situazione eccezionale di un Mediterraneo non dominato da una singola potenza. Se ciò consente ai paesi neutrali di essere più neutrali, costringe gli alleati dell'Occidente e del litorale settentrionale a muovere pochi passi nella stessa direzione. In particolare la Grecia e la Turchia sono preoccupate perché i nove decimi del loro commercio si svolge per mare. I fruttuosi tentativi della Grecia di venire a patti con i suoi vicini balcanici³, e la buona volontà della Turchia a mantenere buone relazioni con l'Unione sovietica, provano questo spostamento, come lo provano gli analoghi movimenti della Spagna, compresa la facilitazione di rifornimenti alla flotta sovietica. Ciò è in parte dovuto all'abile diplomazia sovietica: l'appoggio delle richieste turche a Cipro, delle richieste cipriote contro l'Inghilterra, e delle richieste spagnole a Gibilterra, assieme a trattative commerciali. Il punto è che vale sempre più la pena di avere l'appoggio sovietico. Inoltre, alcuni regimi che si sentivano più sicuri grazie alla garanzia americana, preferiscono negoziare una assicurazione che svuoti la loro opposizione interna all'appoggio sovietico. Queste mosse sono istruttive più che vitali per quanto riguarda i paesi periferici dell'Europa: sono molto limitate e contribuiscono ad ammorbidire il confronto. Di grande preoccupazione per l'Europa è la potenziale o attuale perdita di basi quali Whelo, Cipro, Malta o Mers el Kebir, dal momento che i regimi ospitanti sono incoraggiati a esercitare i loro diritti di sovranità. In questo senso la perdita delle basi è in se stessa irrilevante per l'Occidente, ma per i sovietici cambierebbe drammaticamente il clima politico e militare nella regione.

¹ Curt Gasteyger, *Stabilité intérieure et sécurité extérieure dans la Méditerranée*, Documento presentato alla Conferenza sull'Europa e sull'Africa Mediterranea organizzato dall'Istituto atlantico e dall'Istituto affari internazionali, Roma, ottobre 1971, pp. 28-30.

² *Ibidem*.

³ F. W. Fernau, *Griechenland zwischen Balkan und Mittelmeer*, « Europa Archiv », XXVI, ottobre, 19, 1971, pp. 673-683.

Il reale pericolo, a breve scadenza, proviene dalle possibili reazioni degli stati membri della Comunità stessa. La paura italiana di, diciamo, un colpo comunista in Romagna sostenuto dai sovietici, può essere fantasiosa, ma la crescente facibilità di una tale mossa può influenzare la politica estera, sia inducendo l'Italia a cercare una assicurazione contro i sovietici attraverso una politica accomodante, sia soddisfacendo le opposizioni interne attraverso mosse « neutrali » o con tutti e due i mezzi. In ogni caso, un elemento vitale della sicurezza futura della Comunità è compromesso dal fatto che un paese membro sperimenti la minaccia sovietica direttamente su se stesso e non dividendola nella stessa misura con i suoi partners: le possibilità di una politica estera comune per la Comunità possono trovarsi seriamente in pericolo. Un accomodamento politico verso l'Est e/o una accresciuta dipendenza dall'America per quanto riguarda la sicurezza, sarebbero il risultato di un approccio frammentario della Comunità.

La dimensione della presenza navale sovietica è indipendente dalle basi che si trovano nell'area. Da quando essa ha il suo centro di operazioni nel vicino Mar nero, dal quale può facilmente ottenere rinforzi e rifornimenti, delle basi navali permanenti nel Mediterraneo sono più una convenienza che una necessità. Tuttavia la loro efficienza dipende in buona parte dall'acquisizione di basi aeree con le quali coprire la flotta. Attualmente la Sesta flotta, di cui la maggior parte delle navi ha più di quindici anni, rivaleggia con la più piccola ma più veloce e più nuova flotta sovietica (la maggior parte delle cui navi ha cinque anni) con i suoi missili più potenti, in virtù di una superiorità aerea schiacciante. Più importanti facilitazioni, come quelle ora concesse all'Egitto, altererebbero l'equilibrio militare. Ma l'acquisizione di una base qualunque, fosse anche una stazione radar, eserciterebbe un forte impatto psicologico sulla regione.

Questo impatto psicologico non dovrebbe derivare tanto dai cambiamenti dell'equilibrio militare stesso. Come nelle questioni nucleari, le variazioni in una situazione di stallo sono più un barometro delle intenzioni della volontà, che significative in termini di conflitto. In effetti proprio perché spingono il grilletto nucleare, le marine sovietica e americana sono nell'area meno « operazionali » delle altre. Inoltre, le basi navali, e ciò che è più rilevante per i fini sovietici, il diritto di usare facilitazioni, rappresentano soltanto una delle manifestazioni dell'influenza sovietica.

La probabilità che una presenza sovietica, in qualunque forma, sia accettata dai paesi della regione, dipende in larga misura dallo stato di tensione politica e di instabilità del paese. Lo spostamento dei paesi da poco indipendenti verso il non allineamento è un atto disperato. Ed è stato intrapreso soltanto o da un governo come l'Egitto, le cui necessi-

tà di guerra vanno oltre queste considerazioni, oppure da un governo che ha bisogno di una garanzia esterna contro l'opposizione interna — come caso ipotetico ma non improbabile. Contribuendo a un rallentamento della tensione, o della disperazione, la Comunità può, in misura molto limitata, fare una differenza. Nei capitoli che seguono si vedrà al contrario che la Comunità può preparare il terreno per future tensioni, il che renderebbe l'Unione sovietica un elemento permanentemente necessario nella regione.

L'Europa e il petrolio mediterraneo

Il petrolio costituisce il secondo fondamentale interesse della Comunità nel Mediterraneo, dopo la sicurezza; il che può essere interpretato come un altro aspetto dell'interesse generale della Comunità per la sicurezza. Ciò non è dovuto soltanto alla importanza dell'area quale produttrice di petrolio: l'Algeria, la Libia, l'Egitto è valutata a soltanto il 5% delle riserve mondiali. La maggior parte delle riserve petrolifere della Comunità continuerà a provenire dal Golfo persico. Ma una parte essenziale del petrolio del Golfo — quella non trasportata intorno al Capo — arriverà attraverso oleodotti e porti terminali e attraverso le rotte navali del Mediterraneo.

In Europa, come in ogni altro paese sviluppato, la vita economica dipende virtualmente dal petrolio. Una quasi totale fiducia nelle fonti esterne dei prodotti essenziali e persino vitali, nel migliore dei casi non è molto soddisfacente. Dipendere da una delle più irrequiete regioni del mondo, con le strade di trasporto (Siria, Iraq, il mare) sotto la parziale influenza di una potenza ostile, aumenta facilmente l'allarmismo della situazione europea.

Questi possibili pericoli sono visti più facilmente nella loro vera luce, se si guarda ai casi particolari. Il più drammatico e forse il più frequente nella mentalità della gente, sarebbe l'interruzione dei rifornimenti nel caso che un conflitto armato scoppiasse in Europa. In condizioni di guerra convenzionale ciò avrebbe una certa importanza, ma questo tipo di guerra in Europa o sarebbe molto breve e/o finirebbe in uno scontro nucleare. Un'altra interruzione a breve termine dei rifornimenti potrebbe essere causata da una perdita quasi totale del controllo politico attraverso una guerra rivoluzionaria o civile nel mondo arabo. È però difficile pensare che questi disordini possano durare più a lungo delle riserve, o che siano così totali che un aumento di produzione nelle aree illese non possa permettere all'Europa di sopravvivere senza più seri inconvenienti. Se tuttavia questi disordini seguissero a un prolungato « sciopero » dell'Opec che esaurisse le riserve europee, la

situazione diventerebbe piú grave. Bisogna ricordare, come abbiamo già fatto nel capitolo V, che l'Europa non può piú a lungo contare, come negli anni Sessanta, sulle fonti dell'emisfero occidentale per colmare la mancanza di rifornimenti.

Un'altra possibilità, ricordata ogni tanto, è la deviazione dei rifornimenti verso l'Unione sovietica. Ma data la quasi autosufficienza dell'Unione sovietica e le sue limitate risorse di capitale la maggior parte del petrolio tornerebbe indietro all'Europa occidentale — a prezzi mondiali. Trattative di baratto come quella con l'Iraq, scambio di equipaggiamenti contro petrolio, non possono espandersi facilmente. Il vero concorrente per il petrolio del Medio oriente è rappresentato dagli Stati uniti, che dovrebbero diventare adesso i piú importanti importatori. Ciò potrà sollevare un certo numero di problemi. Le compagnie petrolifere americane, dovranno dare la preferenza al mercato americano? E gli Stati uniti sosterranno i loro nuovi interessi nella forma di cooperazione economica con i paesi produttori di petrolio che sono in concorrenza con analoghi sforzi nella Comunità? Ma questi in se stessi non sono problemi di sicurezza.

Come è stato rilevato nel capitolo V, la partecipazione dei paesi Opec alle concessioni delle piú importanti compagnie petrolifere, può condurre ad una relativa scarsità del capitale disponibile per gli investimenti nella produzione futura e nella trasformazione del petrolio. Gli alti prezzi sono tuttavia piú un inconveniente che una minaccia per la prosperità industriale. Ciò sarà vero finché le trattative continueranno ad avere luogo razionalmente. Una radicalizzazione delle trattative, con frequente ricorso all'arma dello « sciopero », può portare ad una seria spaccatura della vita economica della Comunità. Per evitarlo, la Comunità può fare ben poco oltre a stabilire delle relazioni di fiducia con i suoi vicini, e diversificare le fonti dei suoi rifornimenti energetici.

Gli interessi nei nostri partners

Il fatto economico e politico piú importante è la dipendenza economica dei paesi del litorale mediterraneo dalla Comunità. La Comunità è spesso responsabile della metà del loro commercio, e in alcuni casi dei due terzi. Il commercio rappresenta a sua volta una percentuale inusualmente elevata del totale Pnl (Prodotto nazionale lordo) dei paesi in via di sviluppo della regione, prova della sua importanza vitale per lo sviluppo economico.

Ma le cifre commerciali dicono solo la metà della storia. Altri paesi alla periferia della Comunità, per esempio l'Austria o la Svezia, sono commercialmente altrettanto dipendenti dalla Comunità. La differen-

za sta nell'alta specializzazione della struttura delle esportazioni dei paesi mediterranei per il mercato europeo, specialmente per quanto riguarda i prodotti agricoli piú importanti. A questo punto dobbiamo distinguere tra il litorale settentrionale e quello meridionale. Infatti, mentre è vero che tutti i paesi della regione, inclusi l'Italia del sud e la Francia, producono prodotti agricoli analoghi — agrumi, olive, vino, ortaggi, per non citare che i piú importanti — sono indifferenti la storia e i risultati di questa produzione. Nel Sud, e specialmente nel Magreb, questa specializzazione è stata creata deliberatamente dagli europei. Orientata esclusivamente verso i mercati europei (francesi) di esportazione, lo sviluppo dell'agricoltura moderna è avvenuto senza molti riguardi per le esigenze locali. Da ciò è risultata una seconda dipendenza, meno nota, dalle importazioni dei prodotti agricoli, cioè quelli attualmente necessari per il consumo locale (cereali, zucchero)⁴. Mentre il Marocco esporta il doppio dei prodotti agricoli che importa, la Tunisia copre meno dei due terzi delle sue importazioni, e l'Algeria conduce un bilancio negativo. Ma anche i paesi meno segnati dall'esperienza coloniale devono confidare sui settori agricoli per buona parte delle loro entrate nazionali. E diversamente dai paesi piú favoriti del nord (e Israele), essi non hanno né la capacità né le risorse di capitale per permettere una rapida diversificazione degli altri settori dell'attività economica.

La dipendenza dall'agricoltura è il piú importante ostacolo allo sviluppo nei paesi di cui ci occupiamo. L'aumento di produttività in questo settore è sia difficile da conseguire (lo sviluppo del vino e degli ortaggi è inerente ad una piena occupazione), sia spesso non desiderabile, se ciò significa utilizzare delle tecniche che economizzano il lavoro ma che aumentano la disoccupazione. Allo stesso tempo, un incremento di popolazione del 2% o anche del 3% annui, significa un aumento del consumo di cibo, e quindi un aumento delle importazioni dai paesi della zona temperata. Queste importazioni dovranno essere pagate con la esportazione di agrumi ecc. per i quali c'è una bassa elasticità della domanda, un unico importante mercato — l'Europa — e che è minacciato dalla concorrenza americana, e in alcuni casi, comunitaria.

Da un punto di vista tecnico — e ciò è alla base del pensiero di Bruxelles sull'unità del Mediterraneo — tutti i paesi dell'area si trovano nella situazione di dovere confidare in un mercato limitato per una ristretta serie di prodotti. Ma, come rilevato sopra, per i piú poveri paesi del Sud, la risultante dipendenza economica dalla Comunità è differente sia quantitativamente (la proporzione del benessere naziona-

⁴ M. D. Pépy, dell'Irat, Parigi, ha particolarmente insistito su questo fenomeno alla conferenza organizzata dall'Istituto atlantico e dall'Iai a Roma, nell'ottobre 1971.

le e della forza lavoro implicata), sia qualitativamente (la disponibilità delle alternative).

La maggior parte dei paesi europei dell'area, che non sono membri della Comunità, preferiranno probabilmente vedere il loro futuro più strettamente collegato a quello della Comunità. Con la prospettiva a lungo termine della membership e un impegno di fondo a seguire i modelli occidentali di sviluppo politico ed economico, hanno minore importanza la dipendenza dalla Comunità e le possibilità, estremamente limitate, di influenzare le sue decisioni. Per i paesi del Sud — e la Turchia può ben rappresentare un caso di confine — sarà sicuramente maggiore la volontà di determinare il proprio destino economico, e quindi la propria indipendenza politica. La radicale rottura dell'Algeria con la divisione del lavoro imposta dall'Europa, è un esempio per il futuro, reso possibile da una relativa abbondanza di quadri e dalle entrate che derivano dal petrolio. Altri casi seguiranno. Il problema non è se ci sarà un cambiamento, ma se questo cambiamento sarà evolutivo o rivoluzionario; e ancora, se la Comunità potrà imporre sulla area il proprio modello di rapporti a rischio che i futuri leaders rifiutino le sue soluzioni.

C'è naturalmente un altro aspetto della dipendenza, a cui spesso si riferiscono i leaders delle due sponde del Mediterraneo: la supremazia delle superpotenze. Si pensa che i rapporti con l'Europa possano fornire un contropeso e una alternativa alla dipendenza soprattutto dall'Unione sovietica. Ciò può essere vero per quanto riguarda la dipendenza economica che sostiene un certo ruolo nei vincoli dell'Egitto con le superpotenze (mercati per il cotone, progetti di investimento ecc.). Ma l'argomento è a doppio taglio: una eccessiva dipendenza dalla Comunità può essere necessaria per ragioni di prudenza e di orgoglio nazionale, e per guadagnare un potere di contrattazione, un ruolo di permanente contropeso per l'Unione sovietica. Per quanto riguarda le capacità della Comunità a porsi come terza e neutralizzante forza contro la supremazia strategica delle superpotenze, questo argomento lo sopravvaluta, assumendo la Comunità come potenza in senso tradizionale, e trascurando il fatto che essa può avere una influenza reale solo in quanto potenza « civile ». Ciò implica tuttavia lo stabilirsi di rapporti giusti e vantaggiosi per i nostri partners, e sarà sempre considerato sotto questa luce.

La politica della Comunità

La politica mediterranea della Comunità ha avuto inizio con un atto politico relativamente poco importante, compiuto quasi distratta-

mente e che ha portato ad « escalations » logiche e necessarie, ma non sufficientemente impegnative da attirare l'opinione pubblica. Con il piano sottoposto dalla Commissione al Consiglio dei Ministri nell'autunno del 1972, che suggeriva la creazione di una vasta area di libero scambio e di cooperazione nel Mediterraneo, questa politica ha assunto delle proporzioni che autorizzano seri interrogativi da parte degli europei.

Il primo passo è stato compiuto con la conclusione di un accordo di associazione con la Grecia, nel 1961, inteso come soluzione provvisoria che permetteva una eventuale piena membership. Questa associazione ha stabilito un precedente che, senza la prospettiva della piena membership, è stato ripetuto in altre parti dell'area, e che, mutatis mutandis, può adesso essere esteso a tutta l'area: la liberalizzazione del commercio su basi preferenziali, la liberalizzazione della Comunità più rapida di quella del partner povero al quale è stato accordato un lungo periodo di grazia, ventidue anni; e i prestiti accordati dalla Banca europea per gli investimenti (Bei) per contribuire al processo di industrializzazione e per portare la Grecia al livello di sviluppo del resto della Comunità.

Nella associazione turca, che è seguita due anni dopo, la differenza nello sviluppo economico ha spostato verso un lontano futuro il traguardo della completa liberalizzazione del commercio. Una « preassociazione » di cinque anni, che ha dato le preferenze a poche esportazioni agricole turche e 175 milioni di dollari in prestiti Bei, fu seguita nel 1970 da un accordo di associazione sul modello greco (unione doganale dopo ventidue anni, possibilità di membership). La Turchia tuttavia si trascina verso la liberalizzazione ed è troppo malconcia per avere parte nella armonizzata, unitaria economia che la Comunità sta creando con la unione monetaria. L'accordo mostra i pericoli di aggiungere una ulteriore unità decisionale. Un semplice accordo commerciale avrebbe risolto i problemi della Turchia, non fosse stato che per due prodotti, uva e tabacco. Una concessione non basata sul Mfn non sarebbe stata conforme al Gatt; inoltre la Comunità ha accordato alla Grecia un veto sulle concessioni che riguardano questi prodotti⁵. Per risolvere questi problemi e per dare un trattamento paritario ai vicini della Grecia, la Comunità ha iniziato il complicato e dubbio compito a lunga scadenza di fare della Turchia un futuro membro della Comunità.

Mentre la Comunità si estendeva così al Mediterraneo orientale, anche la sponda sud stava per avere i suoi accordi di associazione. La promessa di un accordo analogo con la Tunisia e con il Marocco era

⁵ Stanley Henig, *The Mediterranean Policy of the European Community*, « Government and Opposition », VI, 4, 1971.

stata annessa al Trattato di Roma. L'Algeria era allora de iure territorio francese, e quindi comunitaria. Dopo dieci anni di negoziati, gli accordi per l'associazione con la Tunisia e con il Marocco, furono conclusi nel 1969. Si trattava in effetti di poco piú che accordi commerciali che la Comunità ricominciò a negoziare dopo tre anni, per includervi l'assistenza finanziaria e tecnica. Per rispettare il suo impegno la Comunità ha dovuto estenderlo agli altri paesi della regione.

Questi strumenti di aiuto furono richiesti sempre piú urgentemente per completare la politica commerciale quando la Comunità cominciò a mancare delle concessioni che poteva dare, specialmente nel campo delle esportazioni agricole. L'arancio divenne il simbolo della situazione di base della politica mediterranea della Comunità: i paesi della regione erano in concorrenza solamente per lo stesso limitato mercato, ma lo erano con altri due membri, la Francia e soprattutto l'Italia. Nei primi giorni della Comunità, non essendoci ancora una politica agricola ben definita, era impossibile studiare il problema; si è resa dunque necessaria un'altalena di trattative con i paesi interessati ognuna delle quali cercava di ristabilire una equità di trattamento messa in forse dalla precedente trattativa.

Le concessioni alla Grecia hanno fatto sí che fosse accordato all'Italia un mercato garantito e i prezzi per il suo rendimento. Ciò ha portato ad un aumento della produzione nella Comunità, e ha contratto il mercato totale disponibile agli altri. A Israele e alla Spagna, efficienti produttori esterni, sono state accordate per ragioni soprattutto politiche, delle concessioni nella forma di preferenze tariffarie. Il Marocco e gli altri paesi hanno ottenuto la loro parte di mercato con concessioni tariffarie anche piú estese (80%) (sebbene la qualità si sia provata sempre piú importante dei prezzi, da qui la necessità di includere l'assistenza tecnica nei futuri accordi). Una complicata rete di congegni tecnici — tasse speciali, ingiunzioni per rispettare il prezzo minimo — ha completato i vari accordi e ha assicurato la protezione dei produttori della Comunità. Attraverso questi meccanismi, i produttori ottengono non tanto dei vantaggi commerciali, per esempio un incremento della ripartizione del mercato, ma piuttosto dei vantaggi economici, per esempio redditi piú alti.

Nell'autunno del 1972, la Comunità aveva concluso o stava per concludere degli accordi con tutti i paesi dell'area ad eccezione della Libia, della Siria e dell'Albania⁶.

Il « beneficio » fondamentale di tutti questi accordi è consistito

⁶ « Navocformed » fu creata con una decisione del consiglio dei ministri della Nato nel gennaio del 1969. Riattivata tre volte consiste adesso di un cacciatorpediniere greco, uno turco e uno americano, e di una fregata inglese e di una italiana (« Atlantic News », n. 407).

dunque, de facto, in una ripartizione del mercato dell'agricoltura e nella prospettiva di una assistenza finanziaria. Quasi la metà delle esportazioni agricole di ogni paese sono coperte da concessioni. La maggior parte delle altre esportazioni, in genere petrolio o altre materie prime, non hanno tariffe. Mentre delle riduzioni tariffarie del 70% o del 100% sulle esportazioni industriali della Comunità costituiscono una regola, esse sostengono un ruolo molto minore nel commercio dei paesi più poveri e sono limitate da quote tariffarie. L'allargamento della Comunità (e quindi l'adozione delle norme comunitarie da parte dei tre nuovi membri) danneggia gli attuali « beneficiari » della politica mediterranea, tanto da assicurare un ulteriore negoziato per i termini di alcuni accordi. In funzione di questa prospettiva, la Commissione ha presentato il suo programma per una più ampia politica mediterranea.

Le preferenze inverse

Tutti gli accordi in vigore prevedono delle concessioni per le esportazioni della Comunità. Con gli accordi greco e turco ciò ha senso solo se si può concludere una reale unione doganale. Considerazioni politiche hanno escluso un accordo con Israele e con la Spagna. Entrambi questi paesi si sono resi conto che un accordo commerciale non preferenziale non avrebbe apportato alcun vantaggio reale. La Comunità ha così scelto un accordo commerciale preferenziale che ha intaccato o infranto i regolamenti del Gatt, ma che ha risolto un problema reale. La foglia di fico della decenza del Gatt è stata mantenuta attraverso un impegno a lungo termine per un libero scambio tra i nuovi partners. Le critiche americane dell'accordo sono state accantonate come puriste e teologiche, il che era vero se si consideravano questi accordi come associazioni che non potevano così essere chiamate temporaneamente, ma che, a suo tempo, lo sarebbero state. Inoltre la protesta americana conteneva un elemento di meschineria: pressioni dal gruppo di potere americano degli agrumi, che si sentiva danneggiato dalle concessioni sulle arance, sembravano sottese ai colloqui americani sugli alti principi e sull'importanza della clausola della nazione più favorevole. Nel momento più impegnativo dei colloqui, non ha avuto luogo alla Comunità nessun serio discorso riguardo gli accordi commerciali preferenziali. Convinta della propria innocenza la Comunità non ha chiesto una deroga al Gatt.

Una volta infranta l'ortodossia del Gatt, sembrò giusto richiedere la conclusione degli accordi preferenziali con gli stati arabi (Magreb, Egitto, Libano) e con Cipro e Malta. Nessuno di questi accordi include provvedimenti di assistenza (eccetto una certa assistenza tecnica al Li-

bano) e tutti prevedono uno smantellamento tariffario piú rapido tramite la Comunità che tramite le altre parti contraenti. Ma il calendario per l'abolizione delle tariffe è vago e l'impegno a stabilire delle aree di libero commercio è in alcuni casi implicito piú che dichiarato come esige il Gatt.

Le nuove proposte della Commissione tendono a ridurre la grande divergenza di questi accordi. Fra gli elementi comuni che debbono essere introdotti c'è un singolo calendario per lo smantellamento delle tariffe comunitarie (100% per il 1977) e un impegno tra la Comunità e ognuno dei paesi a creare aree di libero scambio o unioni doganali con la Comunità. Per i partners sono previsti due calendari che tengono conto delle differenti fasi di sviluppo: Israele, Spagna, Cipro e Malta dovrebbero, come la Comunità, abolire per il 1977 tutte le tariffe, e per il 1985 tra il 5-10% dei prodotti instabili. L'Egitto, il Libano e il Magreb dovrebbero avere abolito le restrizioni per il 1990.

L'abolizione delle tariffe riguarda il commercio di prodotti industriali. La Commissione pone giustamente in rilievo il fatto che lo smantellamento tariffario può da solo fare molto poco per incoraggiare lo sviluppo industriale dei paesi piú poveri. Essa suggerisce tuttavia un certo numero di vie attraverso le quali la cooperazione tra la Comunità e i suoi partners nella regione può promuovere uno sviluppo economico: concessioni finanziarie e prestiti, assistenza tecnica e vantaggi sociali per gli emigranti, sono i piú importanti. Inoltre la Commissione ammette che le opportunità di esportazione industriale siano adesso di interesse limitato per molti dei paesi meno sviluppati della regione, e che le concessioni sui prodotti agricoli, che coprono attualmente circa la metà delle esportazioni di ogni paese in questo settore, siano alzate a circa l'80% di tali esportazioni.

Una critica

È molto sottile la linea divisoria tra una politica che accetta la responsabilità dei paesi ricchi e potenti nei confronti dei piú deboli che dipendono da essi, e la creazione di una zona di influenza. Ma è una distinzione che vale la pena di fare se la Comunità vuole conseguire i due traguardi di un Mediterraneo pacifico e di un ordine economico e politico mondiale.

Tre argomenti sono sfavorevoli al tentativo di creare una zona di influenza nell'area. Essa non funzionerà; è improbabile che la Comunità sia in grado di scaricare le sue responsabilità economiche; e il tentativo, se copiato da altri, condurrà probabilmente ad un mondo frammentario.

Anche ammettendo che una stretta cooperazione, quale è prevista nei progetti attuali, porti dei sostanziali benefici economici ai partners della Comunità, il tentativo sarà probabilmente controproducente sul piano politico. Ricordiamo che negli anni Sessanta la Francia cercò di mantenere un rapporto privilegiato con l'Algeria, fra l'altro comperando il suo petrolio a prezzi sostanzialmente superiori a quelli del livello mondiale, effettuando massicci trasferimenti finanziari (molto oltre ciò che cerca di fare la Comunità in tutta l'area), e sostenendo un ambizioso programma di assistenza tecnica. Allo stesso tempo l'Algeria poté godere di un accesso molto libero al mercato francese e la sua manodopera fu in massima parte ben accetta. Tuttavia questo rapporto si concluse in una lunga crisi perché la divisione del lavoro, che era prevista negli accordi di cooperazione francoalgerina, non soddisfece la volontà dei leaders algerini di una industrializzazione indipendente (seminare petrolio per mietere industrie, come disse un ministro).

I rapporti della Comunità con i paesi in via di sviluppo del Mediterraneo possono non diventare così stretti. Ma la concezione politica di coloro che propongono una ambiziosa politica mediterranea ricorda questo primo esperimento bilaterale di cooperazione.

Per una quantità di ragioni è improbabile che la Comunità sia in grado di offrire sufficienti vantaggi economici con i quali stringere ancora di più duraturi legami con i paesi del Mediterraneo. Così, per quanto riguarda il problema più urgente, quello dell'esportazione agricola — date le necessarie trattative interne e il tempo necessario per rendere effettiva ogni azione politica — è improbabile che la Comunità possa mutare la situazione attuale nel senso di una migliore divisione del lavoro basata sui vantaggi comparati (cfr. capitolo IV).

Secondo gli esperti della Commissione, il mercato totale dei loro prodotti non può essere allargato (senza tenere conto del prezzo?). Se ciò è vero, per un aumento della partecipazione relativa alle importazioni, sarebbero necessari profondi cambiamenti della politica agricola. Questi cambiamenti si possono verificare più probabilmente in settori quali quello dei cereali e dello zucchero (dove la pressione internazionale è più pesante) che in quei settori socialmente più sensibili che forniscono l'occupazione in alcune delle più povere regioni della Comunità stessa. C'è allora la possibilità che la Comunità preferisca offrire dei « vantaggi economici » nella forma di alti prezzi. Ciò tuttavia non fornirebbe l'occupazione appena necessaria, ma renderebbe i paesi beneficiari permanentemente dipendenti per una parte delle loro entrate di bilancio (tasse di esportazione), dalle stranezze del mercato comunitario, e rinforzerebbe la tendenza all'eccedenza per quei prodotti che affliggono la regione. Inoltre i fornitori esterni non godrebbero dei vantaggi delle garanzie di mercato offerte agli agricoltori della Comu-

nità. In quanto fornitori marginali, essi corrono adesso il rischio di più gravose variazioni, rischio che può essere ridotto se la Comunità distribuisce le quote annuali minime. Ma la risultante costellazione di trattative — la competitività di tutti i paesi della regione per i favori della Comunità — non porterebbe di certo ad una armonia interregionale.

La Comunità, dati i controlli della politica agricola, è improbabile che si trovi nella posizione media — e cinque o dieci anni sono un tempo abbastanza lungo per un paese in via di sviluppo — di aprire i suoi mercati agricoli tanto da consentire ai paesi più poveri di ottenere sufficienti quietanze di esportazione senza speciali favori economici, per esempio alti prezzi. Dal momento che c'è un crescente bisogno di nutrire una popolazione in aumento, il miglior modo di superare l'elemento strutturale della dipendenza è di ridurre l'importanza delle esportazioni agricole e di incoraggiare lo spostamento verso le derrate alimentari per uso domestico. Questa è una politica già dichiarata nei paesi del Magreb che possono provare alcuni successi iniziali. Ma la produzione locale di cereali e di zucchero — specialmente nelle condizioni di piena occupazione, desiderabili per ridurre la disoccupazione — non può competere con la produzione sovvenzionata delle zone temperate. Considerata alla luce di questa necessità, la proposta della Commissione a favore di concessioni per la esportazione agricola della Comunità, suona inquietante. Per i paesi della regione, una combinazione di politica di alti prezzi per le esportazioni fluttuanti, e di importazioni a prezzi tenuti artificialmente bassi, significherebbe una continuazione della dipendenza.

Soluzioni ineconomiche ai problemi sociali del sottosviluppo nella regione renderebbero necessari continui interventi economici e aiuti speciali da parte della Comunità. Inoltre delle soluzioni che creano nella regione una ricca clientela alla Comunità possono portare in un certo tempo a gravi conflitti sociali. La somma che può essere spesa nel consolidare l'attuale divisione agricola del lavoro, dovrebbe essere spesa piuttosto in un programma di diversificazione che diminuisca la dipendenza dalla Comunità. È stato molte volte asserito che ciò è tecnicamente impossibile. Queste conclusioni non possono essere accettate prima che un serio tentativo sia stato fatto di dimostrare il contrario, attraverso ricerche su nuovi tipi di granaglie, nuove tecniche, investimenti nella irrigazione, e soprattutto attraverso la eliminazione delle attuali distorsioni nella struttura dei prezzi: sovvenzioni sia per la esportazione europea che per la importazione mediterranea.

Quali probabili benefici traggono i nostri partners mediterranei dall'essere legati alla Comunità in una area di nascente libero scambio per i prodotti industriali? Il margine di preferenze che potrebbe portare

un accesso alla Comunità esente da tasse, dipende dal livello delle tariffe esterne comuni alla fine degli anni Settanta. Ciò può facilmente essere ridotto dalla media dell'attuale 8-9% a meno del 5%. La concessione dell'accesso senza tariffe agli altri paesi — presenti e futuri associati di Yaundè, e i beneficiari del Sistema di preferenze generalizzate — erodono già seriamente gli speciali vantaggi dell'accesso esente da tasse al mercato della Comunità.

Inoltre le esportazioni industriali mediterranee in settori « instabili » quali prodotti agricoli trasformati, tessili e prodotti petroliferi trasformati, saranno limitate anche nel futuro da clausole di sicurezza, da quote e dalla « volontaria » osservanza alla disciplina di mercato.

Una tale pessimistica previsione sembra giustificata non soltanto dagli avvenimenti passati e dal linguaggio delle proposte attuali, ma anche dal contesto delle trattative sui negoziati proposti. Come in passato i negoziati sugli accordi preferenziali, oggi le reali trattative non sono tra le concessioni sui prodotti industriali delle due parti, ma tra gli accessi privilegiati per i prodotti industriali (e gli investimenti) della Comunità da una parte, e la incorporazione negli accordi agricoli della Comunità più l'assistenza finanziaria dall'altra. Molti degli obblighi che i governi partners possono essere indotti ad accettare riguardano settori dell'economia che non esistono ancora — industrie appena nate o non ancora nate — ma che possono diventare rapidamente importanti attraverso una rapida diffusione della tecnologia. D'altra parte la Comunità può ben volere « negoziare » un atteggiamento tollerante per quanto riguarda le industrie appena sorte contro un egualmente tollerante atteggiamento verso le proprie, identiche, industrie.

Lo stabilirsi di un'area di libero scambio tra partners di forza politica ed economica diseguale, rischia così di limitare considerevolmente la libertà di scelta economica dei futuri governi, e probabilmente perpetuerà la attuale divisione del lavoro tra il Nord europa e il Sud mediterraneo. La Commissione asserisce giustamente che un ribasso delle tariffe da parte dei paesi partner è una cosa desiderabile. Ma l'abbassamento delle barriere economiche può avvenire troppo presto, andare troppo lontano ed essere troppo esclusivo. Come la Convenzione di Yaundè, gli accordi mediterranei permetteranno ai paesi partner di estendere le concessioni a terze parti e, per le unioni doganali interregionali, di fare delle distinzioni nei confronti della Comunità. Ma nessuna delle due soluzioni viene incoraggiata: ognuno dei paesi praticherà il libero scambio soltanto con la Comunità e non con i suoi partners regionali.

L'accordo dell'Efta offre l'esempio di un approccio alternativo. Per potere ottenere l'accesso al mercato britannico, i paesi scandinavi hanno superato la loro lunga riluttanza a esercitare il libero commercio fra

loro. Attraverso la risultante integrazione industriale le loro economie sono state in grado di venire incontro alle esigenze della produzione moderna: specializzazione e grandi unità di produzione. Un abbassamento delle barriere economiche tra i nostri partners mediterranei, almeno tanto rapidamente quanto verso la Comunità, potrebbe essere la condizione preliminare per il loro sviluppo industriale indipendente e per la promozione di una integrazione più vasta di quella Nord-Sud della regione.

È anche rilevante in questo contesto il modo in cui gli aiuti della Comunità saranno distribuiti. I piani in vigore suggeriscono la concessione di prestiti forti e leggeri dell'Eib e la assegnazione di alcuni aiuti. La creazione di un « organo di sviluppo regionale » (che comprende fondi dai paesi partner presumibili produttori di petrolio) non è esclusa per il futuro, ma non è inclusa nei piani attuali. Un tale « realismo » rischia di rendere difficile il futuro sviluppo della cooperazione regionale, dal momento che alcuni paesi preferiranno sempre negoziare con la Comunità bilateralmente, piuttosto che sedersi con dei cugini spesso lontani per risolvere dei problemi comuni. È difficile prevedere come la Comunità eviterà di imporre il proprio punto di vista sulle priorità economiche, a meno che il rapporto Nord-Sud, offe-
rente ricevente, sia evitato sin dall'inizio a favore di un approccio multilaterale.

Ma l'esclusività dei legami della Comunità con i suoi partners non esiste soltanto all'interno della regione, ma per la regione considerata come un tutto di fronte al resto del mondo. L'opposizione degli Stati Uniti ad almeno un aspetto della politica comunitaria, le preferenze inverse, non può spostare il dibattito su questa politica da un giudizio sui suoi meriti verso una falsa scelta tra la sottomissione alle richieste degli Usa e l'affermazione degli interessi della Comunità. Devono tuttavia essere prese in considerazione le implicazioni internazionali che pongono l'interrogativo su quale tipo di ordine mondiale, economico e infine politico la Comunità desidera promuovere. Questo è sia un mondo in cui ognuna delle più importanti potenze economiche sorveglia la propria regione, con tutto quello che ciò implica per l'America latina o per l'Asia, sia un mondo aperto in cui la Comunità può prosperare come la più grande potenza commerciale e cooperare con i suoi partners tra le nazioni più avanzate per risolvere l'urgente problema dello sviluppo. È anche improbabile che rapporti giusti e basati sulle norme tra paesi avanzati possano coesistere con delle soluzioni bilaterali a scala regionale dove ognuno segue le sue proprie norme.

Pensare ai blocchi regionali soltanto in termini di flusso commerciale significherebbe sottovalutare la crescente importanza che il flusso dei capitali assume nel modellare i rapporti politici ed economici tra

i vari stati. Il concetto di garanzie speciali di investimenti per le ditte della Comunità, come parte degli accordi di cooperazione totale, acquista allora implicazioni interregionali e globali. Ma sia l'esperienza statunitense nell'America latina, sia quella giapponese nel Sudest asiatico, dimostrano che gli investimenti da un'unica fonte, oltre un certo punto, diventano intollerabili per i paesi ospitanti. Legami preferenziali di investimento rischiano così, non solo di introdurre possibili fonti di conflitto nella regione mediterranea, ma di ostacolare anche gli sforzi del resto del mondo per diversificare i rapporti economici.

Bisogna riconoscere tuttavia che anche in condizioni di pari accesso, gli investimenti comunitari nell'area aumenteranno considerevolmente. Tale sviluppo è la condizione necessaria per un rovesciamento dell'attuale politica di importazione di manodopera — con tutto quello che ciò significa in termini di privazioni sociali per gli emigranti, congestione nelle nostre regioni industriali, mantenimento all'interno della Comunità di industrie antieconomiche e a piena occupazione — per una politica di esportazione di capitali (e dove possibile un knowhow manageriale e tecnologico senza che ciò implichi necessariamente un più importante possesso da parte delle ditte della Comunità).

Il problema della esclusività e dell'accesso preferenziale è posto anche dalla possibilità di stabilire investimenti speciali e di stabilire legami con i produttori di petrolio della regione (e quelli del Golfo persico). E in effetti il progetto di creare uno « spirito di cooperazione » che possa migliorare le possibilità di rifornimenti di petrolio sicuro e a buon mercato è uno dei motivi per creare una speciale assistenza e vincoli commerciali con la regione. Assumendo l'ottimistica ipotesi che la cooperazione mediterranea possa essere considerata come una benedizione, i vantaggi economici per i paesi produttori rappresenteranno solo una minima parte delle somme che comportano le trattative per il petrolio. Inoltre la concorrenza fra i paesi industrializzati per gli accessi privilegiati a certe fonti di petrolio, rischia di creare una tensione fra loro, mentre indebolisce la loro posizione contrattuale. L'offerta fatta dall'Arabia Saudita nell'autunno del 1972, per concludere uno speciale accordo per il petrolio con il governo degli Stati Uniti, mostra che la Comunità non uscirà sicuramente in piedi da questo gioco.

Nell'analisi precedente spesso sono state date per scontate piuttosto che delucidate, le alternative per l'attuale e futura politica della Comunità. Lo scopo non è stato quello di presentare dettagliatamente soluzioni tecniche al problema della dipendenza o della interdipendenza nell'area, ma di esaminare sia sul piano politico che su quello economico la direzione della politica attuale. Una certa relazione, un regresso della dipendenza, l'attivo incoraggiamento per la diversificazione dei vincoli economici con i partners della Comunità, non significa vol-

tare le spalle ai loro problemi. Al contrario è necessario che la Comunità affronti degli sforzi considerevoli in una serie di aree: l'apertura delle sue frontiere ai prodotti della regione, con un minimo di eccezioni; sforzi interni per un aggiustamento strutturale nella sua industria e nella sua agricoltura; il trasferimento di risorse reali per eliminare le distorsioni passate e ricominciare con una assistenza che consenta una più equa partecipazione alla divisione internazionale del lavoro per i paesi che lo desiderano.

È importante tuttavia che, nell'assumere le sue responsabilità, la Comunità non confonda un apparente interesse a breve scadenza nell'acquistare mercati sicuri e opportunità di investimenti, con gli interessi economici e politici a lungo termine sia suoi che dei suoi partners. La Comunità non deve però cadere vittima della mistica della millenaria unità del Mediterraneo ristabilita attraverso una sempre più stretta cooperazione, echi dell'« Evidente destino » o della « Più grande sfera di coprospertà asiatica orientale » dei primi costruttori della regione.

Non bisogna sopravvalutare i risultati pratici di una politica governativa. A breve scadenza, né la politica di regresso della dipendenza né quella di cercare più stretti vincoli, potranno cambiare molto la sottostante realtà di una ingiusta distribuzione di ricchezza e di potenza nell'area. Ma la direzione nella quale ha luogo l'evoluzione — come la Comunità ha imparato dalla sua stessa esperienza — può essere tanto importante quanto i cambiamenti reali apportati dall'evoluzione stessa.

La politica di sicurezza

Abbiamo iniziato la nostra analisi e concludiamo le nostre riflessioni sulla politica osservando come la regione influisce sulla sicurezza della Comunità. Dalla prospettiva da noi scelta — le decisioni prese a partire dalla metà del decennio in vista di ciò che accadrà nel 1980 — notiamo che la Comunità cerca di operare in questo campo sempre più come una collettività.

Come può l'Europa venire incontro all'interesse della propria sicurezza nel Mediterraneo? La risposta tradizionale, e ancora parzialmente valida, è: attraverso l'alleanza con gli Stati uniti. Con la diplomazia americana legata al conflitto del Medio oriente, la potenza navale americana può fare molto poco per prevenire l'allargarsi della presenza sovietica ma essa rimane l'unica efficace protezione contro le conseguenze militari di questa espansione. Quando, durante i colloqui commerciali con gli Stati uniti nel febbraio 1972, la Comunità perorò il riconoscimento della propria speciale responsabilità per giustificare la

discriminazione contro l'esportazione di agrumi degli Stati Uniti, si dice che il rappresentante americano abbia ribattuto con questa osservazione: « la responsabilità è nostra, abbiamo là alcune navi ». La risposta manca di un punto importante cioè la necessaria sterilità della presenza americana. Essa può preservare lo status quo strategico — non questioni minori — ma non può trasformare lo status quo politico ed economico dell'area che la rende così vulnerabile.

Deve l'Europa partecipare di più agli sforzi per la difesa nella regione? Quando per la prima volta apparvero nel Mediterraneo le forze sovietiche, la Francia reagì portando la sua flotta nell'Atlantico. Questa mossa, a prima vista stravagante, ha qualcosa di encomiabile. Ha allontanato la tentazione dei Paesi del Mediterraneo orientale di cercare protezione dall'Unione sovietica contro una residua minaccia interventista francese. Mers El Kebir non è diventata una base sovietica. E man mano che la presenza sovietica aumentava, la Francia abbandonò ogni speranza di trasformare in breve tempo il Mediterraneo orientale in un « Mare di pace » e cominciò a collaborare con le unità della Nato per le manovre e la sorveglianza aerea, e rafforzò i suoi legami con la Spagna. Da quel momento gli americani chiedono ripetutamente una maggiore collaborazione europea.

È stato proposto un rafforzamento della forza navale europea attraverso la Nato con la formazione delle attuali forze « on-call » in una permanente forza stanziata, con la partecipazione dei paesi non ancora impegnati nell'area, soprattutto la Germania. Lo scopo principale di questa proposta è di dimostrare la solidarietà atlantica, o più precisamente di dimostrare ai critici della presenza americana in Europa che gli europei vi prendono parte. E tuttavia è possibile che l'attuale realizzazione voglia dimostrare i limiti di quella solidarietà. La marina molto più di qualunque altro settore delle forze armate è uno strumento tanto diplomatico quanto militare. Per l'Europa sostenere il ruolo del giovane partner della Sesta flotta è diplomaticamente controproducente (e come concezione molto vecchia). Lo schema contribuirebbe poco alla difesa contro la marina sovietica mentre lega visibilmente l'Europa alla diplomazia americana di fronte al mondo arabo. Ad ogni modo la Germania si dimostra molto fredda verso questo piano mentre la partecipazione della Francia è esclusa. Quanto a una comune forza navale europea, essa presenta parecchie attrattive poiché rappresenterebbe uno dei primi, e più facili passi verso la prospettiva di una collaborazione per la difesa europea e dimostrerebbe agli americani che gli europei sostengono il loro ruolo. Permetterebbe inoltre una più entusiasta partecipazione francese mentre toglierebbe poco alla Sesta flotta adesso sostenuta dalla Nato, ma largamente autosufficiente.

Tuttavia una vasta flotta europea potrebbe apportare più danni

politici di quanto si pensi attraverso un aumento della capacità difensiva alla quale essa stessa contribuisce. Il conseguito peso numerico dell'Occidente potrebbe apparire schiacciante lasciando all'Unione sovietica il ruolo inferiore del guardiano antiimperialista, questo nel momento in cui i rapporti arabosovietici cominciano ad acquistare ciò che Walter Laqueur chiama un « passato », e cioè il rancore accumulato di un insoddisfacente rapporto di dipendenza.

Gli sforzi dell'Europa potrebbero essere impiegati più utilmente per rafforzare la difesa con altri mezzi: una efficiente rete comune di sorveglianza, con l'utilizzazione dei più recenti apparecchi elettronici; missili navali con base a terra, sottomarini e aerei per una guerra anti-sottomarina, e in generale strutture antinavali. Particolare importanza dovrebbe essere data agli aerei. Il clima mediterraneo si adatta eccezionalmente al loro spiegamento. L'Europa ha grandi basi aeree, e gli aereoplani consentono un grado maggiore di « conduzione del conflitto » che non i cannoni o i missili: minacciano senza colpire, identificano i bersagli con grande precisione, e possono essere richiamati laddove un missile non può. Tale forza dovrebbe naturalmente essere finanziata dall'Europa e un eventuale uso degli aereoplani dovrebbe essere sviluppato specificatamente e congiuntamente. Sarebbe molto facile da realizzare un certo numero di squadroni misti « europei ».

Che cosa può fare l'Europa per esercitare una qualche influenza sul conflitto centrale dell'area, il confronto araboisraeliano? Direttamente molto poco. Così, l'attuale ambigua neutralità, che consente alla Francia di mantenere le sue protezioni, e alla Germania di fare il suo dovere verso Israele, è certamente preferibile alla posizione comune della Comunità che, senza essere politicamente efficiente, — la Comunità è incapace di garantire una soluzione — distruggerebbe la diplomazia dei paesi membri. Se ci deve essere una posizione comune, essa deve essere l'impegno comune a resistere ai tentativi arabi di esportare il conflitto con le minacce del boicottaggio, ecc., come rappresaglia contro le trattative con Israele.

La necessità per la Comunità di rispondere alla ripetuta richiesta israeliana di associazione, e di rischiare quindi di essere implicata direttamente nel conflitto, è stata sostituita dal progetto di una area di libero scambio che comprenderebbe sia gli arabi che gli israeliani. È dubbio che si possano formalizzare i più stretti legami politici con i quali Israele cerca di ridurre il proprio isolamento, anche dopo la fine del conflitto in corso. Ma è certo che col tempo si stringeranno, economicamente e culturalmente, i legami di Israele con la Comunità.

Generalmente parlando tuttavia l'Europa non può complicare una già confusa situazione aggiungendo un ulteriore elemento alla politica di potenza dell'area, non ultimo perché la sua ingombrante struttura

decisionale rende difficile condurre una sottile diplomazia. Se il disordine nell'area proviene da un eccesso di idee politiche, il contributo dell'Europa deve consistere nell'introduzione di rapporti civili basati sul benessere, sulla giustizia e sui regolamenti.

Così se all'Europa interessa ridurre la penetrazione politica sovietica nell'area, essa non deve mirare a una contropenetrazione dello stesso tipo, sostituendo una rivendicazione esclusivistica con un'altra. Deve invece proporre stabili rapporti economici senza scorie politiche. La disponibilità di un'alternativa valida è il mezzo più efficace per limitare ai sovietici la possibilità di estrarre il capitale politico da quell'economia e da quei legami di assistenza che essi stessi hanno stabilito. Una volta « neutralizzati » in questo modo, i tentativi di assistenza dell'Est europeo dovrebbero essere ben accetti come contributo allo sviluppo dell'area. Questa è l'unica formula accettabile per i paesi che solo recentemente si sono liberati dal dominio euroamericano. I diplomatici arabi, anche quelli più sensibili all'Europa, insistono su questo punto: soltanto la contemporanea presenza dell'Europa dell'Est e dell'Europa dell'Ovest può assicurare il loro sviluppo e allo stesso tempo preservare la loro indipendenza.

Ma il ruolo politico della presenza sovietica, come suggerito prima, dipenderà da come gli stati del litorale meridionale comprenderanno la posizione « egemonica » dei grandi vicini europei. L'Algeria si è rivolta all'Unione sovietica per le sue necessità militari durante il periodo della cooperazione francoalgerina. È facile pensare che nel futuro, i paesi impegnati in contenziosi negoziati con la Comunità, si rivolgano all'Unione sovietica per una cooperazione economica e militare, in modo da ottenere una maggiore forza contrattuale. Così, minori saranno i legami annessi ai rapporti con la Comunità, minore sarà l'esigenza di un ruolo politico sovietico nell'area.

Per quanto riguarda l'esportazione delle armi, tuttavia, è impossibile che l'Europa conduca una politica senza legami. In effetti, proprio divenendo l'unico fornitore di armi, l'Unione sovietica ha ridotto l'Egitto ad una condizione quasi clientelare. I fatti hanno dimostrato che questa dipendenza è diventata politicamente controproducente. Tuttavia fin tanto che prosegue il conflitto con Israele, l'Europa si trova in una posizione politica di serio svantaggio.

In futuro, e nelle aree meno toccate dal conflitto con il Medio Oriente, l'Europa è interessata a limitare il numero delle armi sparse in giro. Andare oltre, verso una politica di non esportazione delle armi, sarebbe per la Comunità una dimostrazione del suo carattere civile. Ma questo implicherebbe per l'Europa di lasciare che i sovietici e i cinesi soddisfino la richiesta di armi dei loro vicini; ciò non è possibile. L'Europa potrebbe però limitare al minimo tali esportazioni. Una espor-

tazione mercantilistica puntata sulle armi è incompatibile con il ruolo di responsabilità per l'Europa. Un tale autocontrollo sarà reso più facile se l'Europa potrà provvedere internamente al mercato per le strutture pesanti inglese e francese che adesso è limitato dall'impegno ad acquistare merce americana. Inoltre una politica comune sulla vendita delle armi diventerà sempre più necessaria man mano che l'Europa passerà verso una industria integrata altamente tecnologica. Le norme attuali, come l'accordo anglofrancese di lasciare alla Francia il marketing delle Jaguar prodotte in comune in mercati politicamente instabili, non potranno continuare dato che l'Europa è sempre più considerata come una unità.

Conclusione

Nel tentativo di tracciare i modi e i mezzi per i futuri rapporti dell'Europa con i suoi vicini meridionali, abbiamo considerato gli aspetti economici e militari come ancillari dei rapporti politici. Il più importante aspetto di questi rapporti è la ineguaglianza, fatto che diventerà molto più saliente nella politica dell'area quando il conflitto con Israele cesserà di attirare tutta l'attenzione.

Espresso in termini di aritmetica politica, ineguaglianza più prossimità, eguale dominio. Mentre a breve scadenza c'è poco da fare per l'eguaglianza, si può invece ridurre la « prossimità »: incoraggiare la diversificazione dei legami oltre il principale asse nord-sud dove questi legami si traducono in dipendenza.

L'approccio alternativo, che cerca di intensificare i legami economici e politici, è politicamente vecchio. Né la buona volontà né l'altruismo da parte dell'Europa potranno prevenire una divisione del lavoro nei termini del partner più esteso. Per provare ciò basta guardare alla struttura istituzionale della Comunità. Gli affari interni sono così difficili da concludere, che i fattori esterni sono considerati soltanto se sostenuti da considerevoli pressioni.

L'interesse dell'Europa consiste nella deradicalizzazione della politica della regione. Essa non deve porre le basi di un futuro conflitto del quale essere l'obiettivo.

Una politica comunitaria preferenziale minaccia di escludere il resto dell'Occidente dalla regione. Mentre l'Europa orientale ha un ruolo importante da sostenere nell'area mediterranea, si pone il problema se ciò è fatto in termini « civili », o come parte di una lotta politica per l'influenza, con la conseguente radicalizzazione dell'area. L'Europa deve assicurarsi di non mettersi dalla parte sbagliata nella scelta tra dipendenza e interdipendenza.

È in questo contesto che bisogna esaminare la futura politica militare mediterranea. Partendo dal principio che anche negli anni Settanta le navi da guerra saranno considerate alla stregua di cannoniere da coloro che non le hanno, l'Europa deve scegliere dei mezzi politicamente meno dubbi di difesa contro la presenza navale sovietica.

Questa analisi della sponda sud del Mediterraneo, trascurando l'arco settentrionale dalla Turchia alla Spagna, si è concentrata sull'opinione che i suoi problemi siano di tipo differente e di urgenza diversa. In breve, si può vedere questo rapporto diventare lentamente un problema interno europeo; un caso estremo di politica regionale (le cui soluzioni sono ben lungi dall'essere state trovate) e un conflitto sul regime interno socioeconomico e politico. Questo conflitto si acuirà con il tempo, con l'unificarsi dell'Europa e quando cambieranno i rapporti con gli Stati Uniti, considerati come copartners delle regioni interessate. Ma l'orientamento di base della politica comunitaria verso vincoli più stretti non sembra irreversibile e inevitabile, ma anche molto profondo.

X. I rapporti con i paesi in via di sviluppo

di Henri Pierroy

L'allargamento della Comunità avrà una influenza di primo piano sugli sviluppi del terzo mondo. Essa è infatti il principale partner commerciale, il principale banchiere e sta per diventare il più grande fornitore di aiuti. Tutte le decisioni prese in Europa — apertura o chiusura di mercati, volume dei prezzi agricoli, politica di mercato della manodopera, politica monetaria e anche industriale — hanno sui paesi meno sviluppati (Ldc) un impatto che può essere tanto grande o ancora maggiore del benessere che si desidera in patria: possono avere una potente influenza sul bilancio di stato e sulle strutture sociali di un paese e quindi sulla direzione generale dello sviluppo futuro. La Comunità e gli stati membri operano, ma questa attività manca spesso di idee e di coerenza. Pochi dubiteranno tuttavia del fatto che l'Europa sente le sue responsabilità mondiali — o meglio le sue corresponsabilità, dal momento che essa continua a misurare la propria condotta su quella degli Stati Uniti. Ma, condizione preliminare della responsabilità è la capacità intellettuale e organizzativa di essere responsabili delle proprie azioni. Sa l'Europa quello che sta facendo? Le sue molte mani destre sanno ciò che fanno le sinistre? Si comincia adesso a comprendere la complessità del problema, e un pensiero comune è almeno tanto necessario quanto una azione comune.

La Comunità allargata acquista un terzo delle esportazioni dei paesi meno sviluppati rispetto al 15-20% comprato dagli Usa. Essa incamera le esportazioni agricole degli Ldc due volte maggiori di quelle degli Usa ma compete con gli Ldc sul mercato mondiale dello zucchero ed è persino diventata un esportatore di riso. La sua importanza come finanziatore del terzo mondo può essere misurata dal fatto che nella prima metà di questo decennio i quattro paesi più grandi della Comunità allargata riceveranno più pagamenti per l'assistenza ai debiti degli

Ldc che gli Stati Uniti. La Comunità impiega milioni di lavoratori dalle sue periferie meridionali e dalle aree del Commonwealth britannico. Le valute inglese e francese hanno un ruolo di primo piano in alcune parti del terzo mondo; le decisioni europee sulla parità e sui tassi di inflazione influenzano profondamente i termini del commercio, la bilancia dei pagamenti e la dimensione del debito del Terzo mondo. Quante di queste decisioni sono prese tenendo presenti le loro conseguenze sullo sviluppo? Quanti accordi internazionali sul commercio e sulle questioni finanziarie sono il risultato di trattative soltanto fra paesi ricchi, o frutto di considerazioni soltanto interne? La Comunità tiene conto degli Ldc quando fissa alti prezzi agricoli che stimolano la produzione e possono quindi limitare i loro mercati? L'evidenza indica la direzione opposta. L'Europa manca di una coerente politica di sviluppo. Essa ha, tutt'al più, un certo numero di politiche d'aiuto, e una politica di associazione che è più conseguenza del passato che una politica premeditata per trattare con i problemi di oggi e di domani.

Come aiutare lo sviluppo

È diventato molto difficile rispondere a questa domanda sin dai giorni audaci, negli anni Cinquanta, dell'impegno (americano) nei problemi del Terzo mondo. Allora, con ciò che risultò essere una analogia troppo semplice per il nostro sviluppo nel diciannovesimo secolo, si pensava che l'industrializzazione fosse la chiave dello sviluppo. E non appena ebbe inizio, pose tanti problemi quanti ne risolveva. Influí soltanto su una piccola parte della popolazione, creando tanta disoccupazione quanta occupazione sostituendo metodi di produzione artigianale, ecc. Quando la fame divenne il maggiore problema degli anni Sessanta, l'agricoltura fu posta al centro dell'attenzione. Ma la rivoluzione verde, basata sul miracolo del grano, e che troppo spesso ha incoraggiato una agricoltura su vasta scala, l'uso dei fertilizzanti (ed altri investimenti di capitale), condusse ad un incremento delle disparità sociali e alla disoccupazione laddove i grandi proprietari terrieri sostituivano i piccoli agricoltori. Adesso noi poniamo l'occupazione alla cima delle nostre priorità. Domande divergenti dagli stessi paesi in via di sviluppo non rendono più facile il compito di scegliere la giusta politica.

Le ragioni della confusione sono forse meglio illustrate dalla situazione del Messico, paese la cui storia è considerata normalmente come l'esempio di un successo. Mentre il tasso di sviluppo di questo paese durante gli ultimi venti anni è stato impressionante, — dal 6% al 7% annuale — la sua distribuzione delle entrate è diventata ingiusta. Laddove le entrate dei lavoratori agricoli sono aumentate di più del 70%

tra il 1950 e il 1960, le entrate dei lavoratori senza terra sono diminuite di circa il 15%. Inoltre la disoccupazione è così aumentata negli ultimi venti anni che ci sono oggi tanti messicani senza lavoro quante ne erano al momento più basso della Grande depressione. Tra la buona parte della popolazione, la malnutrizione è ancora molto diffusa.

Non è sorprendente che un crescente numero di studiosi dello sviluppo creda che la nostra vecchia definizione di sviluppo come aumento del prodotto nazionale lordo copra soltanto uno degli aspetti del problema. Per una ulteriore evidenza si può rilevare il fatto che lo sviluppo del Terzo mondo è in media più elevato oggi di quello dei paesi sviluppati, ma per una grande parte della popolazione il problema è peggiorato. Dove è l'errore? Correndo il rischio di una eccessiva semplificazione possiamo indicare tre fattori interrelati che hanno frustrato lo sviluppo.

Il primo è naturalmente il rapido aumento della popolazione che « distoglie » la metà dello sviluppo dei paesi con buoni risultati e può condurre a un negativo aumento pro capite degli esecutori più poveri. Osservando più da vicino i risultati dell'aumento di popolazione si possono trarre due conseguenze: l'esodo dalle campagne conduce a un eccessivo e persino maligno sviluppo delle città. Nella nostra esperienza occidentale, questo esodo ha avuto almeno un impatto positivo, e in effetti decisivo, sullo sviluppo: non appena la popolazione rurale diminuiva, la produttività agricola aumentava, fino al punto in cui una sempre decrescente popolazione rurale ha potuto nutrire una sempre crescente parte della popolazione impegnata nei settori moderni dell'industria e della burocrazia. Nella maggior parte degli Ldc tuttavia la popolazione delle aree rurali, lungi dal decrescere, è attualmente in aumento.

Così il problema dell'occupazione si pone sia nelle città che nelle campagne: più drammatico ed evidente nelle città ma quasi mortale nelle campagne dove una maggioranza della popolazione continua a vivere. Il solo sviluppo non può risolvere questo problema. La produzione industriale dovrebbe aumentare del 15% annualmente per il resto di questo secolo, per potere assorbire l'aumento della forza-lavoro durante questo periodo. La fondamentale debolezza della tradizione politica di sviluppo può essere identificata proprio in questa tensione sulla industrializzazione. Un incremento della produttività non significa soltanto, e forse non è nemmeno fondamentale, la creazione di lavoro attraverso gli investimenti, ma la sostituzione del capitale al lavoro. Con la crescente efficienza tecnologica raggiunta attraverso beni (occidentali) di produzione, questo andamento è aumentato. Anche in agricoltura, il tanto annunciato avvento del miracolo del grano che ha richiesto un estensivo uso di fertilizzanti e di altri investimenti di capi-

tale ha avuto un effetto negativo sulla occupazione. Si è accresciuta la produttività di uomo per ora, e la produttività totale dei paesi interessati. Ma molti esperti convencono che i risultati positivi della rivoluzione verde potevano essere conseguiti senza altrettanti risultati negativi. Il buttarsi a capofitto verso una produzione intensiva di capitale è avvenuto: a) perché il capitale costava troppo poco (ciò è dovuto a tassi di cambio sopravvalutati, assistenza per lo sviluppo malamente orientata, e talvolta tassi di interesse negativi), b) perché la rivoluzione verde non è stata accompagnata da certe riforme sociali: i grandi proprietari terrieri sono stati i primi ad approfittare dell'aumento di produttività e a essere così in grado di accaparrarsi le piccole aziende agricole che si attardavano dietro.

Le cooperative rurali, usando metodi intensivi sulle vaste aree necessarie per il nuovo tipo di grano, potevano usare gli stessi espedienti. La importante conclusione che molti osservatori hanno tratto è che la scelta tra produzione di manodopera intensiva e massicci investimenti di capitale, nell'industria e nell'agricoltura, non è tanto una scelta tra efficienza e inefficienza, quanto una scelta di tecniche. L'Occidente tuttavia conosce molto di più sulla riduzione della divisione del lavoro nel processo di produzione che sulla enfaticizzazione di ciò che sono le più abbondanti risorse della maggior parte degli Ldc. L'esempio della Corea e del Taiwan, che hanno deliberatamente incoraggiato una intensività del lavoro rendendo più caro il capitale (attraverso alti tassi d'interesse, e tassi di cambio realistici), mostra ciò che può essere raggiunto. La politica occidentale rende spesso più difficile questa scelta.

La seconda conclusione importante è che una politica di sviluppo, che prescinde da una politica sociale, può condurre a una crescita ma non a uno sviluppo che interessi più di una piccola parte della popolazione. Un importante elemento di questo tipo di politica sociale è l'interesse per una equa distribuzione delle entrate. In effetti, contrariamente a precedenti teorie, una ingiusta distribuzione delle entrate non soltanto può essere socialmente non desiderabile e politicamente pericolosa, ma costituisce in sé un importante ostacolo alla crescita. Fino a qualche tempo fa, si pensava che fosse vero il contrario. La crescita significava risparmio e questo poteva provenire soltanto dal ricco. Risultò allora che i ricchi consumavano una grande parte delle loro presunte eccedenze — il che non è sorprendente se si pensa che una entrata venti volte superiore a quella media in India, eguaglia quella di un singolo lavoratore agricolo degli Usa. I risparmi dei ricchi erano sia incanalati nel mercato monetario internazionale o utilizzati in attività improduttive quali i beni immobili. Inoltre la concentrazione delle entrate nelle mani di pochi ha portato a una distorsione del con-

sumo, e da qui dei modelli di produzione negli Ldc — esempio poche fabbriche di biciclette e molte gioiellerie.

Un reale sviluppo può avere luogo solo se si aumentano tutte le entrate, comprese quelle agricole. Il primo passo per il raggiungimento di questo obiettivo, è naturalmente la piena occupazione. Entrate più alte, come ci ha insegnato l'esperienza, conducono in genere a un più basso tasso di nascite. Ciò a sua volta facilita la situazione dell'occupazione. È questo circolo vizioso, o meglio triangolo, che una più ampia politica di sviluppo deve cercare di ottenere. Discuteremo i due più importanti elementi di questa politica: assistenza e commercio — con questo obiettivo — ancora in termini generali prima di passare al ruolo più specificatamente europeo nel processo di sviluppo.

L'assistenza

Nonostante le forme che assume — donazioni di merci e di conoscenza, o prestiti « leggeri » per investimenti o importazioni — l'assistenza significa spesso un trasferimento non solo di risorse ma anche del nostro modello di sviluppo. Ciò significa che il « sacrificio » fatto dal ricco non è necessariamente riferito al corrispondente guadagno da parte del povero. Come può essere spiegato questo paradosso?

Un donativo di trattori, per esempio, incoraggia una trasformazione dei modelli di produzione nella nostra stessa direzione: un tipo di agricoltura su vasta scala, con massicci investimenti di capitale « american style ». Oltre alle distorsioni artificiali dei rapporti di mercato tra capitale e lavoro — rendendo il capitale più economico — i trattori assegnano dei costi addizionali a lungo termine sul cambio straniero per benzina e parti di ricambio. Perché forniamo a credito trattori piuttosto che aratri? Perché sappiamo fare i trattori ma abbiamo quasi dimenticato come fare gli aratri (almeno quelli che non richiedono macchine che li tirino). Un caso analogo è stato fatto anche per una intera serie di beni di produzione industriale: telai da tessitura, fonderie, equipaggiamenti per rimuovere la terra che forniamo per il miglioramento delle infrastrutture — tutto comprende secoli di sforzo per ridurre il lavoro. La comprensione di queste distorsioni fondamentali ha condotto all'aumento della ricerca nello sviluppo della « tecnologia intermedia ». Ma la riscoperta dei modi di produzione di lavoro intensivo resterà accademica fino a che l'assistenza rimarrà quello che è oggi — una forma di promozione dell'esportazione.

Non ha senso rifiutare di accettare l'intento generoso di buona parte di ciò che chiamiamo assistenza. L'errore si compie al momento dell'attuazione: quando uno storno calcolato in termini monetari viene

tradotto in termini di beni e servizi effettivamente offerti. A questo punto, l'obiettivo reale, cioè lo sviluppo, è troppo spesso trascurato in favore della promozione delle esportazioni. Sintomo e conseguenza di questo atteggiamento è il fatto che la maggior parte della assistenza bilaterale è legata agli acquisti del paese donatore. La perdita puramente finanziaria nella efficacia di questo tipo di assistenza, è stata valutata al 30% dell'ammontare nominale dell'assistenza. La conseguenza piú insidiosa consiste nel tipo di prodotto (che è dato dalla fornitura a credito). Un elemento addizionale che lavora contro una rilevante assistenza dello sviluppo è la tendenza delle burocrazie, sia nei paesi che danno che in quelli che ricevono, di concentrare in singoli vasti programmi, per esempio le dighe idroelettriche, che sono familiari e facilmente gestibili. Il fatto che gli stessi paesi meno sviluppati richiedano questo genere di assistenza non è senza relazioni con un'altra forma di assistenza, comunemente detta assistenza tecnica.

Questo è un campo di particolare rilevanza in Europa, dal momento che una buona metà della assistenza tecnica dai paesi dell'Oecd proviene da un unico paese, la Francia. Ma le specializzazioni che insegna l'Europa sono le piú giuste per lo sviluppo? E i modelli economici che offriamo sono i piú appropriati? La pura introduzione di una spiegazione, prodotto nazionale lordo, può distorcere la percentuale di quello che sono successo e fallimento.

Assieme a inappropriati modelli di inefficienza l'Occidente offre inappropriati modelli di istruzione. Una istruzione formale basata su una certa nozione del grado di istruzione creata per la borghesia europea, può condurre ai seguenti risultati: in Senegal il 38% di coloro che avevano completato i sette e piú anni di istruzione alla fine degli anni Sessanta, era senza occupazione, contro soltanto l'11% degli alfabeti.

Risultati potenzialmente dannosi si possono osservare anche nelle forme di scambi in cui i governi hanno poca o nessuna influenza, e in cui sembra che le relazioni siano basate piú decisamente su criteri puramente economici di vantaggi reciproci. Questo caso si verifica con i crediti delle esportazioni, offerte da imprese private (ma spesso avallate dallo stato) per finanziare le loro vendite di beni di produzione. Questa forma di assistenza è riconosciuta come una delle principali forme del debito crescente dei paesi in via di sviluppo — fino al punto in cui in pochi anni ci sarà un deciso riversamento di capitale pubblico dal povero al ricco. Per la nostra esperienza i debiti sono il motore normale dello sviluppo — il finanziamento dello sviluppo degli Usa nel diciannovesimo secolo, attraverso capitali inglesi presi in prestito, è un esempio molte volte citato. Ma nel mondo degli Ldc questa verità non è considerata valida. Gli investimenti fatti dai paesi riceventi con

fondi presi in prestito, non sono sempre vantaggiosi. Ciò è parzialmente inevitabile per i progetti a lunga scadenza pianificati in condizioni di grande incertezza. Parte del biasimo deve anche andare agli aggressivi metodi di vendita delle imprese occidentali, spesso sostenute dai loro governi, a cui i paesi più poveri trovano difficile resistere. Il risultato è spesso una combinazione dei due difetti: trascurare lo sviluppo attraverso la enfaticizzazione delle entrate estere, e il trascurare i criteri anche puramente economici di efficienza; tutto ciò conduce alla bancarotta di buona parte del Terzo mondo.

Il commercio

Negli ultimi dieci anni è stata ormai comunemente accettata l'idea che il commercio sia più importante dell'assistenza per lo sviluppo: i quattro quinti di tutti gli introiti di valuta estera degli Ldc provengono dal commercio. E in contrasto con l'assistenza gli Ldc possono disporre di questa entrata appena essa si presenta. Ma il commercio nel modo in cui opera attualmente, non assicura uno stabile flusso di valuta estera su cui costruire una strategia di sviluppo a lunga scadenza, dal momento che i prezzi di molte delle merci del Terzo mondo fluttuano sul mercato mondiale, mentre le altre si trovano di fronte ad aspettative incerte dovute all'uso del protezionismo nel mondo industrializzato.

Il ruolo del commercio non è soltanto quello di fornire valuta estera, ma di conseguire una migliore distribuzione delle risorse attraverso la divisione internazionale del lavoro. La sua realizzazione attraverso un libero commercio mondiale potrebbe porre molti problemi per i paesi meno sviluppati, anche soltanto perché i vantaggi comparati cambiano costantemente con il progresso tecnologico (per esempio la sostituzione di materie prime naturali con quelle sintetiche). Ma il fatto è che noi stessi rifiutiamo che la legge dei vantaggi comparati sia applicata quando è a favore degli Ldc. Industrie e manodopera intensiva o beni agricoli trasformati o non trasformati, sono tra le industrie più altamente protette. Così scarpe e tessili sono stati largamente esclusi dagli schemi generali della preferenza, e dove i tessili sono stati inclusi, sono stati limitati da quote volontarie e da altre barriere non tariffarie. In agricoltura naturalmente la protezione non deriva tanto dalle tariffe quanto dalle tasse e dagli aiuti dati alla produzione dai nostri agricoltori.

In queste circostanze gli Ldc sono condotti a perseguire due linee politiche dannose entrambe per lo sviluppo. Essi possono cercare di diversificare le loro esportazioni in prodotti meno protetti. Ciò tuttavia significa una produzione intensiva di capitale, dove il loro vantaggio

comparato, e da qui la nostra protezione, è molto basso; da ciò una diminuzione dell'occupazione, e l'aumento di industrie meno rilevanti per le necessità domestiche. Oppure gli Ldc possono rifiutare la divisione internazionale del lavoro e impegnarsi in una politica di sostituzione delle importazioni. Ciò significa uno spreco di risorse se i costi di produzione superano quelli delle merci importate. Significa uno spostamento « nei limiti interni del commercio » del paese in favore dell'industria e contro l'agricoltura. Significa sostanziali importazioni addizionali di beni di produzione — che annullano parzialmente lo scopo originale della sostituzione delle importazioni.

Così per i prodotti industriali sembra adesso che il commercio (nelle due direzioni) voglia avvantaggiare gli Ldc, e che l'argomento « dell'industria bambina » non regga nella sua forma tradizionale. Al posto della protezione attraverso tariffe elevate, un diretto aiuto finanziario sembra meglio rispondere al legittimo desiderio degli Ldc di non essere condannati per sempre a tagliare legna nel bosco o a tirare secchi di acqua. Questa scelta naturalmente non deve essere fatta dai paesi sviluppati ma deve essere resa possibile da essi.

Per alcune industrie che chiedono massicci investimenti di capitale, che possono essere situate a discrezione ma dove gli interessi competitivi di prestigio conducono a una superproduzione (come nel caso dell'acciaio costiero), alcune forme di pianificazione industriale comune possono offrire un maggiore senso di giustizia che la legge del vantaggio comparativo.

Quale è il contributo allo sviluppo del commercio agricolo nel settore che rappresenta la principale fonte di risorse per gli introiti delle esportazioni, specialmente per i paesi più popolosi? La risposta è a questo punto ancora più complessa, dal momento che problemi differenti — deteriorazione dei termini del commercio, fluttuazione dei prezzi e considerazioni sull'occupazione — sorgono in modi differenti per i tre gruppi di prodotti più importanti.

Per i prodotti tropicali, che sono prodotti solamente negli Ldc (caffè ecc.), il problema di fondo è quello della superproduzione, della domanda lentamente crescente, e quindi della caduta dei prezzi in rapporto ai beni importati legata ad una acuta fluttuazione dei prezzi. Qui l'unica soluzione sembra quella di una sorta di gestione economica che permetta sia la stabilità dei prezzi sia la diversificazione di questi prodotti (diversificazione resa difficile dalla caduta dei prezzi).

Una seconda importante categoria è quella dei prodotti che sono in concorrenza con i prodotti sintetici nel mondo sviluppato (fibre naturali, gomma ecc.). Qui i vantaggi comparati favoriscono i prodotti sintetici (grazie alla nostra protezione sui prodotti naturali trasformati) e a lunga scadenza può diventare necessaria la diversificazione da questi

prodotti. A medio termine il vantaggio comparato può essere ristabilito se i costi di inquinamento dei sostituti sono presi in considerazione, non soltanto nella produzione ma anche nella eliminazione (biodegradabilità) e se si abbassa de facto la protezione per i sostituti. Il problema più interessante è quello delle derrate alimentari che sono prodotte anche in zone temperate o che competono con analoghi prodotti dei paesi ricchi (cereali, zucchero, grassi, agrumi). In questo settore rifiutiamo che operi la legge dei vantaggi comparati dal momento che limitiamo i mercati e sovvenzioniamo la produzione dei nostri agricoltori. Ma anche se ci spostiamo radicalmente verso una apertura dei nostri mercati ai produttori più economici, è dubbio che vengano assicurati dei risultati positivi per lo sviluppo. In un mondo di libero commercio agricolo, i paesi sviluppati della zona temperata (Stati Uniti, Canada, Australia) si dimostreranno produttori più efficienti degli Ldc. Ciò significa che le entrate dell'esportazione degli Ldc possono essere garantite soltanto da una discriminazione generale da parte dell'Europa, nei confronti delle loro importazioni, con tutte le difficoltà che ciò implica per un rapporto commerciale armonioso soprattutto con gli Stati Uniti.

Ma anche questa opzione non conduce necessariamente allo sviluppo: la produzione per l'esportazione, come l'esperienza ci ha insegnato, può condurre a uno spostamento verso una produzione intensiva di capitale. L'esportazione implica ordini notevoli di prodotti standardizzati e favorisce le piantagioni piuttosto che le piccole proprietà. E dal momento che una produzione intensiva del capitale è quasi sempre più efficace di una agricoltura basata sul lavoro anche a costo più basso, la necessità di competere con i mercati mondiali dell'esportazione può imporre uno spostamento nella direzione sbagliata. Ciò tuttavia è meno vero per le industrie a manodopera intensiva come le produzioni del vino e del riso.

Una politica di commercio agricolo rivolta allo sviluppo presenta in questo modo dei problemi tanto sociali quanto economici. Se l'Europa dovesse aprire i suoi mercati alle derrate alimentari degli Ldc, rischierebbe, come abbiamo visto, un aumento della disoccupazione sia in Europa che nel Terzo mondo. Sappiamo però per certo che la eliminazione delle nostre eccedenze (zucchero e cereali) sia come assistenza per l'alimentazione sia nella forma di esportazione, intralcia non soltanto i mercati mondiali ma anche i mercati interni dei paesi in via di sviluppo, abbassando i prezzi e quindi l'incentivo alla produzione.

Considerando assieme questi tre gruppi di prodotti agricoli — prodotti tropicali, materie prime agricole e derrate alimentari — bisogna concludere che non è questo il settore commerciale dal quale possiamo aspettarci un dinamico impulso per lo sviluppo.

Ciò significa che il commercio industriale deve assorbire una parte crescente delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo. Ma anche questa possibilità è soggetta ad alcuni limiti: la nostra capacità di assorbire la produzione del Terzo mondo e di adattare la nostra industria e la nostra forza-lavoro, e la consapevolezza che uno sviluppo indirizzato alle esportazioni aiuterà con ogni probabilità quei paesi già forti, i cosiddetti « paesi esordienti », la Corea del Sud piuttosto che l'India, il Brasile piuttosto che il Ciad.

Se, come è probabile, i nostri sforzi per aprire le nostre frontiere alle esportazioni degli Ldc non riusciranno ad ottenere ciò che è necessario per risolvere i più urgenti problemi dello sviluppo, saremo costretti ad esaminare nuovamente la seconda insoddisfacente alternativa, l'assistenza. Ma come ha suggerito l'analisi precedente ciò deve essere fatto con il beneficio del dubbio; molte delle nostre macchine, delle nostre consulenze, dei nostri regolamenti, hanno senso soltanto nel nostro modo di sviluppo « condotto dalle macchine ».

È forse a causa di questo dubbio che, in alcune parti della politica della Comunità, si cercherà di minimizzare il danno piuttosto che conquistare una nuova strada verso lo sviluppo. Anche in questa prospettiva limitata c'è un sacrificio da fare, esso sarà raramente di natura finanziaria. Il principale e più difficile compito che ci aspetta è di natura disciplinare.

Gli errori e le omissioni

Una trattazione pregnante sugli sforzi della Comunità nel campo dello sviluppo dovrebbe includere gli sforzi individuali dei vari stati membri, l'accordo bilaterale sul commercio della Comunità, la sua politica commerciale globale, comprese le preferenze generalizzate, la politica mediterranea (discussa nel capitolo precedente) e gli accordi di associazione con l'Africa. Qui tratteremo principalmente quest'ultimo esperimento della politica comunitaria dello sviluppo, con quella parte della politica commerciale orientata principalmente verso lo sviluppo e cioè il sistema generale delle preferenze.

Gli accordi per l'associazione africana sono stati il primo e più solido atto della politica estera della Comunità, essendo stati scritti nel testo del Trattato di Roma che istituiva la Comunità economica europea. Questo passo è stato correttamente descritto come « multilateralizzazione limitata degli interessi coloniali » di alcuni degli stati membri¹. Nonostante la concessione dell'indipendenza all'inizio degli anni Ses-

¹ J. P. Grant, *What is development?*, « Intercom », 69, April 1972, p. 3.

santa, nonostante i benefici effetti della multilateralizzazione e nonostante il piú illuminato ruolo della Commissione rispetto a quello della « madrepatria » le origini storiche della Convenzione di Yaundè hanno marcato profondamente le relazioni della Comunità con i suoi associati africani.

Quando fu istituito il Mercato comune, le colonie africane della Francia rappresentavano un problema tecnico. Direttamente amministrate da Parigi, le loro economie erano parte dell'economia francese, e tuttavia esse non poterono fare parte della nuova Comunità. Allo stesso tempo la simbiosi tra madrepatria e colonie comportò che dovesse essere preso in considerazione un numero di strumenti estremamente artificiali della conduzione economica. Tra questi vi erano alcune intese agricole con le quali la Francia concedeva ai prodotti tradizionali dell'esportazione (cotone, arachidi, ecc.) delle sue colonie mercati garantiti a prezzi sostanzialmente superiori a quelli del livello mondiale dei prezzi. Giustamente la Francia richiese che queste colonie non fossero « svezzate » in una sola notte. Ma alcuni governi, e specialmente il governo olandese, insistettero che il sistema del sovrapprezzo fosse sostituito da un sistema piú semplice. Si raggiunse il compromesso per cui la graduale abolizione del sistema del sovrapprezzo andasse assieme con un sistema di preferenze agricole. Il passaggio dagli elevati prezzi « coloniali » a prezzi piú prossimi a quelli del mercato mondiale fu reso possibile attraverso un programma di diversificazione e di modernizzazione finanziato dal Fondo per lo sviluppo europeo (Edf).

Nel frattempo gli associati si trovarono impigliati tra una liberalizzazione eccessiva e una modernizzazione bassissima. Ad alcuni prodotti, come il cotone che ha tariffa zero, le preferenze della Comunità non offrirono alcuna protezione dalla competitività internazionale. Per altri, un successivo abbassamento delle tariffe estere comuni, che aiutava a ridurre la discriminazione nei confronti degli altri produttori, ridusse il valore delle preferenze originarie. E ancora una politica liberale americana sulla soia (alimento animale il cui sottoprodotto è un olio vegetale) danneggiò gravemente il mercato per l'olio di palma e le arachidi.

Mentre la Comunità domandava ai suoi associati di operare secondo le regole del libero commercio, violò essa stessa queste regole quando gli interessi agricoli europei si trovarono in pericolo. Impose quindi una tassa sulla importazione della manioca (che era in concorrenza con il mais), e del riso stimolando una produzione antieconomica della Comunità fino al punto in cui essa divenne un puro esportatore di queste merci, competendo quindi con i paesi meno sviluppati su terzi mercati.

In questa situazione divenne fondamentale il successo degli sforzi

compiuti dall'Edf per la modernizzazione e la diversificazione. Meno di un terzo dei 730 milioni di dollari stanziati con la prima Convenzione (1964) fu messo da parte per questo scopo, mentre la parte restante andava per le spese di infrastrutture e di stabilizzazione del prezzo. Il trasferimento totale fu inferiore a quello del sistema coloniale francese — circostanza che indusse gli Associati a tassare le esportazioni chiave in modo da assicurare un sufficiente introito.

Nel 1969, secondo i programmi, i prezzi agricoli scesero ai livelli del mercato mondiale e poté così essere abolito ciò che rimaneva del sistema del sovrapprezzo. Ma se ciò ha lasciato i produttori africani in condizioni non peggiori degli altri produttori degli Ldc essi continuano a dividere le incertezze che apporta la esportazione dei prodotti principali (fluttuazione e caduta dei prezzi). Questa dipendenza è dovuta al successo meno che assoluto del programma di diversificazione. Così la Costa d'Avorio, con l'aiuto dell'Edf, aumentò parecchio la sua produzione di olio di palma, mentre un certo numero di paesi, dentro e fuori l'Africa, ha anche aumentato la produzione di olio vegetale. Il Senegal, rendendosi conto della necessità di diversificare la propria produzione, scelse il cotone, assieme al Malawi, alla Costa d'Avorio, al Togo, ecc. Nello stesso tempo il Ciad e il Sudan trovarono difficile vendere sul mercato il loro cotone. E gli esempi possono essere moltiplicati. Eccedenze diversificate sono preferibili alla dipendenza da un solo prodotto. Bisogna anche domandarsi se gli aiuti della Comunità debbano anche essere usati per competere con gli sforzi che i paesi in via di sviluppo compiono per aumentare le loro esportazioni.

È sempre facile, col senno di poi, trovare degli errori nella politica adottata dalle autorità responsabili. Dopo tutto quando la Comunità cominciò a interessarsene, questi paesi africani erano ancora delle colonie. Dopo l'indipendenza, le domande contrastanti degli stessi associati possono avere reso più difficile una efficiente strategia. Ma ci si può almeno domandare se in quindici anni non si sarebbe potuto fare di più per raggiungere due differenti tipi di diversificazione: dal prodotto di esportazione agli alimenti per uso domestico (il 36% delle importazioni totali del Senegal è costituito da prodotti alimentari) e verso industrie agricole di trasformazione e altre forme di industrializzazione (l'1% circa delle spese dell'Edf è stato speso in questo settore). Nonostante alcuni progressi — la metà delle esportazioni di olio vegetale senegalese alla Comunità è adesso trattata localmente — la maggior parte delle esportazioni consiste ancora in materie prime. La Comunità si è così esposta alla critica di non volere rompere le strutture economiche, tradizionali e coloniali, tra madrepatria e dipendenza, e di avere accettato troppo facilmente le lagnanze dei piantatori europei in Africa per la assistenza alla modernizzazione, a spese di una vera strategia di

sviluppo. Può avere avuto anche una sua parte la riluttanza a creare in Africa una produzione industriale responsabile di minacciare alcune industrie comunitarie.

A parte i legami agricoli — adesso indeboliti — la Convenzione di Yaundè contiene dei provvedimenti piú generalmente commerciali. Stabilisce almeno venti aree di libero scambio tra la Comunità e gli Associati. Nel 1968 quando cominciarono ad essere applicate le tariffe comuni estere della Comunità, non c'erano tariffe sulle esportazioni dai paesi associati, sebbene, come già rilevato, si continuasse ad applicare alcune tasse a certi prodotti agricoli di esportazione. Da parte loro gli Associati hanno dovuto mettersi d'accordo per un graduale smantellamento delle loro tariffe e delle loro quote, pur mantenendo il diritto di proteggere le industrie appena sorte e di imporre tasse doganali per motivi di bilancio — un diritto del quale hanno fatto un uso estensivo, e che si applica alle esportazioni sia della Comunità che di un terzo paese.

Si può guardare da molti punti di vista a ciò che implica questa area di libero scambio: i suoi risultati internazionali, i suoi risultati economici, le sue implicazioni per l'unità dell'Africa e per le relazioni politiche a lunga scadenza tra l'Europa e l'Africa. In ogni caso, come conseguenza dell'ingresso dell'Inghilterra nella Comunità, la possibilità che il sistema di Yaundè si estenda, interamente o parzialmente, alla maggior parte dell'Africa, rende tale esame particolarmente urgente: se si unisse la Nigeria, si raddoppierebbe il numero della popolazione legata alla Comunità da vincoli speciali.

La legalità dell'accordo dell'Associazione di Yaundè non è piú discussa nel Gatt. Questi accordi soddisfano il criterio di concedere una deroga alle zone di libero scambio: la liberalizzazione di tutto il commercio. Dobbiamo respingere le continue lamentele che gli altri, e specialmente gli Stati uniti, ci fanno in quanto « discriminati » rispetto alle speciali concessioni assicurate alla Comunità? La conseguenza immediata di tali sentimenti dall'altra parte dell'Atlantico si risolve in un cinismo crescente relativo allo stesso Gatt. Qualunque accordo come il Gatt può essere svuotato di ogni significato se si aderisce soltanto alla lettera e non allo spirito, se ognuno fa quello che può per farla franca. Lo stabilirsi di una larga zona di libero scambio fuori dall'Europa (e quindi con dubbi risultati di sbilanciare la creazione commerciale) è stato senza dubbio una breccia nello spirito del Gatt, dell'universalismo racchiuso nei principi del Mfn. La « ritorsione » da parte degli altri può assumere varie forme. Piú particolarmente, ma non cosí a lunga scadenza, c'è il rischio che sorgano nuovi blocchi economici. Il Giappone sta istituendo vincoli speciali in alcune parti del Sudest asiatico: con una politica rigorosa-

mente basata sull'assistenza (promozione delle esportazioni) e speciali richieste di materie prime, e investimenti industriali per montare delle industrie di alimentazione per la sua economia interna. I legami degli Stati uniti con il Sudamerica, nonostante il regresso in alcune aree, sono ancora considerevoli. Tutti questi stretti rapporti economici potrebbero guadagnare una ulteriore importanza se una riforma del sistema monetario introducesse una maggiore flessibilità tra i paesi industrializzati. In tale caso, i paesi in via di sviluppo dovrebbero legare la loro moneta a quella dei piú importanti partners commerciali. La creazione di zone yen, dollaro, e « europa » rinforzerebbero cosí l'andamento verso un mondo frammentato in blocchi economici. Ci sono tuttavia delle forze controbilancianti che lavorano per il mantenimento di un sistema economico universale. La produzione internazionale, causa della seconda rivoluzione industriale, esige una sistemazione del mondo. La Comunità con il costituire le sue zone preferenziali nel Terzo mondo attraverso altre forme di cooperazione, e i paesi associati abbassando per tutti i paesi le loro tariffe, potrebbero dare una spinta decisiva nella direzione giusta.

Per quanto riguarda i suoi sforzi economici diretti sui paesi associati, il primo punto da rilevare è che l'Associazione non ha aumentato l'esportazione dei membri verso la Comunità in rapporto agli altri Ldc. L'eccezione è costituita dal cacao — a spese del Gana e della Nigeria, fatto che può sollevare dei problemi in futuro. Sono molte le ragioni di questo fallimento. Una è che l'abolizione delle tariffe ha perso molta della sua importanza. È leggermente cambiata la struttura dei modelli economici prestabiliti fra gli Associati e l'Europa. Si realizza adesso che la promozione delle esportazioni può essere piú importante delle preferenze. Cosí il caffè brasiliano, attraverso un efficiente marketing, ha potuto allargare la sua quota rispetto ai prodotti africani « favoriti ». Ci si può anche domandare perché gli altri paesi industrializzati non hanno stabilito delle possibilità di produzione in Africa in modo da sfruttare l'accesso libero da tasse alla Comunità. Una delle ragioni spesso avanzate è l'imposizione, da parte dei paesi africani, di tariffe elevate sulle importazioni dei beni di produzione da questi paesi terzi, tariffe che proteggono soltanto gli industriali europei, confortevolmente installati in un mercato interno protetto e di alto prezzo. Ci sarebbero nuove possibilità per le esportazioni industriali se gli Stati uniti si unissero allo Schema di preferenze generalizzate (almeno finché i paesi industrializzati non riducano le tariffe fra loro ancora piú sostanzialmente); ma adesso si dice che gli Stati uniti concederanno queste preferenze soltanto all'America latina.

Nulla nel testo della Convenzione impedisce agli associati di ridurre le loro tariffe per i paesi terzi. Ma nulla li incoraggia a farlo

— come avrebbe fatto un accordo commerciale non preferenziale basato sul Mnf. Se ciò isola gli Associati dal resto del mondo, li isola anche uno dall'altro. Forse il difetto piú serio dell'attuale accordo consiste nella perpetuazione di un rapporto che strutturalmente, per quanto riguarda il flusso commerciale e la leadership economica, si avvicina al ruolo che caratterizzava l'Unione sovietica nel Comecon. Gioè, il rapporto si snoda quasi esclusivamente dal centro verso i vari « partners » molto piú deboli, senza quasi nessuna interrelazione fra questi. Mentre l'incoraggiamento dei raggruppamenti regionali è uno dei fini prefissi della Comunità — tentativi di questo genere sono stati fatti e sono in corso nel Magreb — il risultato pratico della soluzione della Comunità è inverso.

Ciò è dovuto in parte allo stesso approccio multiplo per una area di libero scambio, per esempio le riduzioni delle tariffe sono richieste soltanto per i prodotti comunitari, e non per quelli degli altri associati americani. In questo modo, non si sviluppa nessun mercato locale di dimensioni adeguate. Agli Associati è anche permesso di stabilire fra loro delle aree di libero scambio o di unione doganale, ma essi non sono incoraggiati a farlo sin dall'inizio — prima che i governi siano diventati dipendenti dagli introiti provenienti dalle tasse di confine e dalle tariffe, prima che l'orgoglio nazionale richieda per ognuno delle acciaierie, porti piú importanti, e mentre la Comunità aveva ancora qualcosa da offrire in cambio (accesso duty free) che ha invece usato come contropartita del suo libero accesso ai mercati africani.

La tesi che gli africani non abbiano da commerciare fra loro è poco convincente. Anche se fosse vera, un abbassamento generale delle tariffe assicurerebbe loro almeno dei beni industriali piú economici dall'esterno? Allo stesso tempo, si potrebbe cercare di ottenere delle preferenze interafricane, e lo smantellamento delle barriere commerciali amministrative, assieme all'incoraggiamento a intraprendere una pianificazione comune. Questo è stato l'approccio verso l'Europa scelto dagli Stati uniti: l'Oece che ha distribuito i fondi Marshall, ha promosso la liberalizzazione intereuropea, ha posto le fondamenta dell'unità europea e della capacità dell'Europa a diventare forte e competitiva.

Un parallelo piú vicino è dato dalla alleanza per il progresso tra gli Stati uniti e l'America latina. Non soltanto i trasferimenti totali sono aumentati molto piú rapidamente che quelli diretti verso i paesi di Yaundè (da 185 milioni di dollari nel 1960 a 1206 milioni nel 1970, comparativamente ai trasferimenti verso l'Africa di 421 milioni di dollari, saliti a 683 milioni nel 1970), ma la Alleanza ha incoraggiato nell'America latina la formazione di parecchi gruppi regionali. Questo successo non è senza relazioni con i lavori della Banca interamericana per lo sviluppo, in contrasto con quella del Fondo europeo per lo

sviluppo. Mentre la prima è una organizzazione cooperativa per l'auto-assistenza, dei cui fondi una parte sostanziale è stata data dai governi dell'America latina (che decidono insieme della loro utilizzazione), il Fondo europeo per lo sviluppo tratta con ogni paese separatamente e da una posizione privilegiata di datore unilaterale di assistenza. Se nonostante i suoi meriti l'Alleanza è considerata un fallimento — essa non ha conseguito la maggior parte degli obiettivi fissati di riforma economica e sociale — come bisognerà giudicare gli sforzi della Comunità per l'assistenza in Africa?

La Comunità è orgogliosa della istituzione della Associazione di Yaundè. Il Consiglio dell'associazione e la Conferenza parlamentare danno una eguale rappresentanza alla Comunità e agli africani, permettendo un dialogo costante fra i leaders politici al governo e al parlamento, che è apprezzato sia dagli europei che dagli africani. Ma parità non equivale a uguaglianza. L'unità, fra gli africani, è limitata a problemi quale quello del mantenimento dei vantaggi sugli altri paesi meno sviluppati. Nelle loro trattative bilaterali con la Comunità, gli africani sono spesso in antagonismo per concessioni, ecc.

Per quanto riguarda il trattamento preferenziale, è molto diminuita la capacità della Comunità di accordare favori speciali attraverso concessioni tariffarie. Si può così mettere assieme un cambiamento qualitativo nel Fondo europeo per lo sviluppo, il cercare di essere una vera banca regionale o piuttosto un insieme di banche regionali per la cooperazione e la industrializzazione, con un aumento quantitativo degli sforzi per la assistenza. Un raddoppiarsi dell'impegno attuale condurrebbe — tale è il ritardo causato dalla necessità di studiare, pianificare e completare i progetti — al raddoppiamento, in forse cinque anni, dei trasferimenti attuali. Si tratta di una somma modesta nella misura in cui il cambiamento strutturale delle economie africane ha reso necessario di rompere i modelli postcoloniali. Se per allora la liberalizzazione del commercio comunitario verso gli altri Ldc sarà diventata realmente effettiva, questa somma costituirà un minimo necessario se i governi africani potranno disporre delle somme necessarie per dare degli aiuti iniziali alle loro industrie appena sorte.

Il sistema delle preferenze generalizzate

La Comunità ha avuto la possibilità di condurre un'ampia politica di sviluppo in Africa. Il Trattato di Roma non ha fornito i mezzi per condurre una politica di sviluppo globale; il suo solo strumento è la politica commerciale. La Comunità ha sfruttato questa possibilità introducendo nel giugno del 1971 il Sistema delle preferenze genera-

lizzate (Spg) garantito dall'Unctad (altri paesi industrializzati hanno seguito questa iniziativa ma non ancora gli Stati Uniti).

La Comunità offre unilateralmente delle quote libere di tariffe sui prodotti industriali finiti o semifiniti, ai 77 (adesso 97) paesi « bona fide » meno sviluppati. Nessun singolo Ldc può consumare più della metà di questa quota globale. Per i prodotti « instabili » — in pratica quelli che gli Ldc possono attualmente fornire — la quota è assegnata in proporzioni fisse agli stati membri della Comunità. Per quanto riguarda i tessili il sistema delle preferenze generalizzate è esteso soltanto ai membri dell'accordo internazionale per il cotone, cioè ai paesi che operano restrizioni sulle esportazioni. Ci sono restrizioni anche più strette sulle stuoie di iuta e di noce di cocco, che sono prodotti di esportazione vitale per regioni quali il Bangla Desh, Calcutta e il Kerala e che fino ad ora sono state escluse dal sistema della Comunità. L'esclusione di molti prodotti agricoli trasformati o i limitati margini di preferenza dati a tali prodotti costituiscono una mancanza anche più grave, benché comprensibile a causa della artificiale struttura del mercato.

Questo sistema, così come è stato realizzato dalla Comunità, è estremamente complicato; alcuni lamentano che ciò possa limitare l'utilizzazione da parte degli Ldc che mancano della necessaria esperienza tecnica. Inoltre il Spg, nella sua forma attuale, avvantaggia soprattutto i paesi « esordienti » che hanno già delle esportazioni sofisticate e per cui la Comunità non rappresenta che uno dei tanti mercati. Nessun esportatore può osare di avere fiducia nella Comunità come suo mercato principale se la sua posizione competitiva può cambiare da un momento all'altro — per esempio quando la quota è coperta e le tariffe sono di nuovo pienamente applicate.

Il valore delle preferenze è determinato in larga parte dai vantaggi che esse danno sugli altri esportatori. Questo margine è stato ampiamente ridotto dalla abolizione delle tariffe fra i paesi sviluppati e può essere ridotto ulteriormente. La totale struttura delle tariffe (se eccettuiamo la parziale breccia aperta dal Spg), è di fatto discriminatoria rispetto ai paesi meno sviluppati.

Come è possibile che ciò accada quando per venticinque anni si è applicata la clausola del paese più favorito? Vi sono molte ragioni. Primo, un quarto del commercio mondiale ha avuto luogo nel 1970 all'interno di aree commerciali libere o parzialmente libere (Cee, Efta, Usa, Canada). La proporzione è aumentata notevolmente con la fine della divisione Cee/Efta in Europa. Inoltre, la riduzione delle tariffe che è emersa dal Kennedy Round ha principalmente toccato i prodotti che interessavano i paesi industrializzati. Altrettanto importante è il fatto che questi negoziati non hanno eliminato una distorsione nella

struttura tariffaria: il tasso di protezione tende ad aumentare con il livello di trasformazione del valore aggiunto industriale, incorporato nel prodotto. Gli Stati Uniti per esempio non tassano la pelle degli animali, mentre tassano del 5% la pelle conciata, e del 10% le scarpe (più le restrizioni quantitative). Nella Cee c'è una tassa del 4% sui semi di cacao, ma il 16% sui prodotti del cacao. Non meno importante, le quote e le altre barriere non tariffarie sono spesso applicate ai prodotti tipici dei paesi meno sviluppati: prodotti agricoli trasformati, cotone e altri tessili, iuta e prodotti in pelle, ceramiche, ecc.

In molte aree potrebbe essere possibile invertire il processo degli ultimi venticinque anni che è consistito nel negoziare prima tra i paesi industrializzati, e nel lasciare i rimanenti vantaggi agli Ldc.

Il prossimo « round » nel Gatt dovrà dunque concentrarsi sui prodotti importanti per gli Ldc, in modo da invertire la enfasi che è stata posta in passato sui prodotti più sofisticati. Inoltre, il progresso nella eliminazione di certe barriere non tariffarie non deve attendere la conclusione di ciò che sta per diventare un lungo negoziato nel Gatt, ma la trattativa deve svolgersi tra quello che spesso è un piccolo numero di paesi fornitori, e un mercato particolare, la Comunità. Un recente accordo commerciale con l'Argentina comprende un provvedimento per una commissione comune che studi i modi in cui lo standard di sanità della carne esportata sia condotto in modo più efficiente. Questo è un passo nella direzione giusta, che dovrà essere seguito da un maggior numero di accordi di questo tipo.

Che cosa si può fare?

Può sembrare azzardato — data la incertezza riflessa nella prima parte di questo libro in ordine ai traguardi di sviluppo e al modo migliore di conseguirli — fare delle proposte concrete per la politica futura. Ma ogni politica da fare ha luogo in condizioni di incertezza e di conoscenza imperfetta. Inoltre non spetta alla Comunità e agli altri paesi industrializzati di « risolvere » il problema dello sviluppo — questo rimane il compito degli stessi paesi in via di sviluppo. La Comunità può e deve perseguire un traguardo più limitato: lo sviluppo di una struttura economica e politica che permetta ai paesi del mondo in via di sviluppo che lo desiderino, di integrarsi in una economia mondiale a condizioni socialmente e politicamente accettabili.

Ciò comporta prima di tutto la necessità di offrire mercati ai prodotti industriali dei paesi in via di sviluppo. È vero che questo tipo di esportazioni fornisce soltanto una parte della valuta estera dei paesi in via di sviluppo, ma è questo settore che più di ogni altro può dare

impulso dinamico allo sviluppo economico. Paradossalmente la migliore prospettiva di estendere e migliorare i limiti adesso angusti del Spg consiste in una generale liberalizzazione del commercio sia tra i paesi industrializzati che tra quelli non industrializzati. È in questo contesto più generale che acquista una possibilità di successo la drastica riduzione delle quote, ed è attraverso un impegno comune e reciproco da parte dei paesi industrializzati che le clausole di salvaguardia possono essere mantenute al minimo e diventare meno soggette alla discrezione unilaterale dei paesi industrializzati e maggiormente soggetti alla supervisione internazionale. Sono questi ostacoli più seri al commercio, che devono avere la priorità nelle trattative in corso del Gatt. Allo stesso modo, un abbassamento generale delle tariffe su prodotti particolarmente importanti per i paesi in via di sviluppo, darebbe a questi paesi un vantaggio più sostanziale di una pura quota libera da tariffe, come accade oggi — specialmente perché ciò implicherebbe una apertura del mercato statunitense a questi prodotti².

Nella Comunità il consumatore potrebbe ricevere dei benefici economici sostanziali da una più giusta divisione del lavoro estesa al mondo meno sviluppato. In vista di questi vantaggi, ci sono tutte le ragioni per rendere disponibili i fondi necessari a facilitare l'onere di aggiustamento sui lavoratori della Comunità, al fine di provvedere al loro addestramento e alla loro sicurezza. Inoltre, poiché il peso dell'aggiustamento ricadrà su certi paesi e su certe regioni, c'è molto da dire a proposito della solidarietà finanziaria: da parte dei membri della Comunità in questo campo come conseguenza naturale dell'aver una comune politica commerciale. Ma se la Comunità vorrà condurre una consistente politica di apertura dei suoi confini ai prodotti del Terzo mondo, sarà necessario qualcosa di più fondamentale che il provvedimento di aiuto finanziario per i lavoratori interessati: lo stesso cambiamento — se originato da un progresso tecnologico e da uno spostamento dei modelli commerciali internazionali — deve essere visto come una opportunità piuttosto che una minaccia. Una società aperta, e una società giusta, sono quindi la condizione preliminare di ogni politica commerciale aperta.

Adesso tuttavia, e in molti paesi ancora per molti anni, la esportazione agricola resta la più ampia fonte di reddito dei paesi in via di sviluppo. Come è già stato rilevato, non è questo il settore dinamico da cui ci si possono aspettare significativi impulsi allo sviluppo. Il mercato della Comunità è altamente protetto. Questa protezione però è diretta soprattutto contro gli altri produttori della zona temperata. Un abbassamento delle barriere a vantaggio dei paesi in via di sviluppo ne-

² Gordon Weil, *A foreign Policy for Europe*, Bruges, 1970, p. 137.

cessiterebbe soltanto di un piccolo cambiamento della politica agricola, mentre darebbe dei sostanziali benefici agli Ldc, specialmente per quanto riguarda lo zucchero (cfr. capitolo IV).

Ma nel settore delle esportazioni agricole, la stabilità del mercato è considerata spesso almeno tanto importante quanto la espansione del mercato. Fra gli stati membri della Comunità si discute la questione della facilità e della agibilità a lunga scadenza degli accordi sui prodotti. Meno ambiziosamente, e largamente in un contesto regionale, la Commissione e il Parlamento europeo sembrano favorire la organizzazione di mercato. Ciò può significare una garanzia da parte della Comunità a comprare minime quantità di un prodotto irrilevante per le fluttuazioni annuali del mercato, aggiustando allo stesso tempo queste quantità minime allo sviluppo a lunga scadenza del mercato. Questo tipo di politica, come è stato suggerito nel capitolo precedente, avrebbe senso se riferita per esempio agli agrumi o al vino dei paesi mediterranei. Più generalmente, l'olio vegetale, il riso e lo zucchero si adattano ad una forma analoga di organizzazione di mercato. Nei limiti di questo approccio, sarebbe ancora possibile, su una dimensione lentamente decrescente, favorire i fornitori tradizionali dei paesi associati. L'esperienza ha mostrato che questa forma « regionale » di organizzazione di mercato può essere usata più facilmente che le forme « globali », sebbene debbano essere fatti degli sforzi per completare almeno l'organizzazione regionale con delle sistemazioni globali. Così l'accordo del Commonwealth per lo zucchero (che, secondo la decisione del consiglio, sarà sostituito da un accordo comunitario) è coesistito con una serie di accordi che legavano in particolare modo alcuni paesi dell'America latina al mercato degli Stati uniti, mentre l'accordo internazionale per lo zucchero regolava il restante mercato « libero » sul quale potevano vendere i partecipanti ad altri accordi regionali.

Queste soluzioni naturalmente cercano non soltanto di fornire un accesso quantitativamente più stabile ai mercati, ma anche di stabilizzare i prezzi. Questo apre la possibilità di andare oltre e di usare artificialmente dei prezzi elevati quale forma di trasferimento. I trasferimenti diretti di questo tipo sono forse utilizzabili — e ciò soltanto in uno stretto sistema di controllo della produzione — per merci di una bassa elasticità di domanda, quali il tè e il caffè. Per altre merci i prezzi elevati non soltanto incoraggerebbero la superproduzione e ridurrebbero la domanda totale del consumatore, ma peggio, per quanto riguarda le materie prime agricole, incoraggerebbero uno spostamento verso sostituti sintetici dove possibile. Un trasferimento finanziario attraverso prezzi di importazione può essere possibile attraverso un più largo uso di una norma comunitaria adesso usata per l'olio d'oliva

del Mediterraneo per cui la Comunità non aumenta una tassa che normalmente porta queste importazioni al livello dei prezzi della Comunità, ma lascia questo compito, e quindi anche gli introiti, ai paesi esportatori. Ciò funzionerebbe soltanto se i prezzi della Comunità non fossero così alti da spingere gli Ldc e i produttori della Comunità a una produzione antieconomica.

Per quanto possa essere fondamentale l'importanza del commercio per lo sviluppo, i trasferimenti finanziari dalla Comunità e dagli altri paesi industriali restano un elemento necessario della politica di sviluppo, specialmente per quei paesi che, ancora per molto tempo, non saranno in grado di dare inizio allo sviluppo con i loro soli sforzi. La Comunità in quanto tale può contare soltanto su una piccola parte dei trasferimenti totali da parte degli stati membri. C'è tuttavia un certo numero di cose che può essere fatto.

La prima cosa da fare sarebbe uno slegamento dell'aiuto fra i paesi della Comunità, come primo passo per uno scioglimento globale. Questo passo può essere difficile da compiere fin tanto che non migliorino i rapporti commerciali nel clima internazionale. All'interno della Comunità tuttavia è in chiara contraddizione l'aiuto legato con il provvedimento generale del Trattato di Roma contro le distorsioni della concorrenza. La sua rapida eliminazione sarebbe una manifestazione della solidarietà della Comunità, mentre favorirebbe i paesi in via di sviluppo.

Inoltre una migliore coordinazione degli sforzi degli stati membri per gli aiuti, dovrebbe avere un posto rilevante nell'ordine del giorno delle riforme, — soprattutto in Africa dove non solo questi stati, ma anche il Fed, perseguono dei programmi di assistenza spesso divergenti e non collegati. Il coordinamento, non soltanto all'interno ma anche tra i vari stati africani, può essere conseguito attraverso la promozione delle banche regionali in cui il Fed avrebbe una partecipazione con gli stati membri della Comunità e con gli stessi stati africani.

Una azione coordinata degli stati membri della Comunità è indicata anche per trattare quello che forse è il più urgente problema dei paesi in via di sviluppo, il crescente onere dei debiti. Gli stati membri lavorano già assieme in associazioni per riprogrammare questi debiti, e in effetti trasformano spesso i debiti commerciali e semicommerciali a breve scadenza in prestiti « a basso tasso di sconto » a lunga scadenza. Dal momento che questi debiti sono in parte il risultato di regole commerciali (crediti di esportazione) da parte degli stati membri, un approccio comune renderebbe più facile sia trattare le conseguenze della politica passata, sia tracciare nuove linee politiche. Per questo ultimo scopo deve essere allargato il ruolo del gruppo, legato al Consiglio dei ministri, che tratta i crediti delle esportazioni e le garanzie.

Per essere realmente efficace, tuttavia, la comunità internazionale dovrebbe controllare i suoi regolamenti e la sua linea politica nel settore dei crediti di esportazione molto più attentamente di quanto non abbia fatto fino ad adesso. Il modo migliore per farlo sarebbe che il Fondo monetario internazionale si assumesse la responsabilità di riesaminare il flusso dei crediti di esportazione verso particolari paesi, valutandolo in relazione allo sviluppo economico interno e sulla base del volume dei debiti assunti. Ciò costituirebbe una specie di avvertimento attraverso il quale sia i debitori che i creditori potrebbero rendersi conto dei potenziali problemi che hanno di fronte. Il Fmi potrebbe discutere le sue scoperte confidenzialmente sia con i paesi che danno prestiti sia con quelli che li ricevono, nel corso di regolari consultazioni annuali. In situazioni particolarmente pericolose, il Fondo potrebbe raccomandare un controllo più rigoroso sui crediti di esportazione e persino l'imposizione di coperture particolari³.

Ciò presume inoltre che per le relazioni economiche internazionali in generale, l'attuale atteggiamento concorrenziale, non diciamo mercantilistico, dei paesi ricchi sia sostituito da un approccio cooperativo ai problemi dello sviluppo. Ciò si applica all'opportunità di usare mezzi radicali per slegare gli aiuti, il trasferimento di una parte della liquidità internazionale a paesi meno sviluppati attraverso gli Sdr. Anche in questo caso una posizione comune della Comunità è necessaria, e costituisce il primo passo per un accordo globale⁴.

Man mano che la Comunità elabora un maggiore numero di dispositivi per trattare i problemi dello sviluppo, la sua attuale preoccupazione per i suoi vicini mediterranei e africani — giustificata da un punto di vista storico e geografico — deve perdere la sua esclusività e cambiare il suo carattere. L'Europa, molto prima che esistesse la Comunità, ha incoraggiato una certa struttura economica in questa parte del mondo. Non può ora rinunciare così semplicemente a questa responsabilità. Ma essere pagati per scaricare questa responsabilità, come implica la creazione di un mercato privilegiato, sminuisce gli sforzi fatti e diminuisce la loro efficacia economica. Inoltre, dei clienti grati finiscono col diventare dei critici risentiti non appena i futuri leaders politici di questi paesi cominciano a intraprendere degli obiettivi politici ed economici che differiscono da quelli intrapresi dai leaders che, da una posizione di debolezza, e colpiti dalle « informazioni tecniche » europee, concludono le trattative di oggi.

La Gran Bretagna ha portato « in dote » degli speciali vincoli economici con un gran numero di paesi in via di sviluppo. Anche assu-

³ Cfr. anche *Tripartite Report on Reassessing North-South Economic Relations*, The Brookings Institutions, Washington, 1972.

⁴ *Ibidem*, p. 35.

mendo la definizione restrittiva di « associabili », cioè i paesi a cui sono stati offerti vincoli speciali con la Comunità, la popolazione di quei paesi eguaglia quella degli attuali membri della Associazione di Yaundè. L'interesse britannico, tuttavia, va oltre questi, per includere fra gli altri la popolazione molto piú vasta del subcontinente indiano. Un altro negoziato della Convenzione di Yaundè, che dovrebbe iniziare nel 1973, e numerosi altri negoziati con i paesi « associabili », offrono però la possibilità di sostituire il mantenimento presente e futuro di vincoli speciali con almeno cinquanta paesi in via di sviluppo, attraverso un approccio piú orientato verso i problemi che basato sul passato. A breve scadenza la differenza tra questa politica e l'approccio attuale di « vincoli speciali » è minore di quanto si possa immaginare. Ma c'è una notevole differenza tra fare degli sforzi particolari per superare i difetti di una situazione ereditata, e considerare la stessa situazione come qualcosa di prezioso e che vale la pena di continuare.

Come è stato rilevato all'inizio di questo capitolo, la influenza che un'importante potenza economica come la Comunità esercita sui paesi in via di sviluppo, va oltre le specifiche politiche « di sviluppo ». L'interazione della politica industriale agricola, commerciale, e monetaria della Comunità sui prezzi dello sviluppo è complessa ma non di meno reale. Al fine di aumentare la « sensibilità » della Comunità e di renderla in grado di assumere una prospettiva politica a lungo termine, c'è una forte possibilità di istituire un consiglio consultivo indipendente, per presentare un rapporto annuale su tutti gli aspetti della politica economica della Comunità, nella misura in cui implica i paesi in via di sviluppo.

Conclusioni

di Max Kohnstamm e Wolfgang Hager

Il mondo in cui i nove paesi della Comunità stanno fondando la loro unione non consente loro di optare al di fuori delle tensioni e dei conflitti esistenti tra l'Est e l'Ovest, il Nord e il Sud. Così hanno fatto le tredici colonie britanniche che sono poi divenute gli Stati Uniti: una volta che è stata riconosciuta la loro esistenza, la loro politica estera poteva essere soltanto quella di tenersi in disparte dagli altri e di evitare alleanze che potessero coinvolgerli.

La Comunità europea tuttavia non è legata al mondo intero soltanto da vincoli economici che non possono essere sciolti né governati da una « mano invisibile ». Essa è anche inestricabilmente coinvolta in tutto ciò che rimane, qualunque progresso possa essere avvenuto durante gli ultimi dieci anni, un irrisolto conflitto di potere tra l'Est e l'Ovest, acuito da profonde differenze di tradizioni e di opinioni sugli aspetti fondamentali dell'organizzazione della società.

I Nove non hanno quindi scelta: assorbiti nei problemi posti dal loro progresso da quella che oggi è una unione doganale e una politica agricola verso l'unione monetaria ed economica che hanno deciso di costituire, essi devono accordarsi allo stesso tempo sulle linee della politica estera che intendono condurre d'accordo, cioè sulla posizione e sul ruolo della Comunità europea nel mondo.

In effetti un'attiva partecipazione ai problemi mondiali è sempre più vista come importante « ragione d'essere » per la Comunità stessa. Allo stesso tempo tale partecipazione rischia di introdurre nella Comunità stessa le tensioni del sistema internazionale, e quindi di indebolire piuttosto che di rafforzare la sua coesione. Questo pericolo non va sottovalutato. Una unione monetaria ed economica avrà successo o fallirà secondo la capacità della Comunità stessa a trattare, tecnicamente e politicamente, con la economia internazionale e la co-

munità internazionale. La politica commerciale comune — l'elemento piú importante di una azione comune internazionale della Comunità fino ad oggi — richiede soltanto un limitato grado di solidarietà da parte degli stati membri. Una politica monetaria comune richiede scelte piú fondamentali: ma negli anni Settanta anche una politica commerciale implicherà, piú che armonizzare, le tariffe e gli interessi economici degli stati membri.

La potenza economica è uno strumento cruciale di politica estera. Perciò non è possibile una reale distinzione tra decisioni « tecniche » e decisioni « politiche », tra « bassa » politica e « alta » politica. Le decisioni che riguardano i polli e le arance, lo zucchero e i tessili, l'assistenza per lo sviluppo o una politica di scambio non sono mai scisse da considerazioni di alta politica. Anche se atti individuali « minori » di politica possono essere considerati talvolta come questioni soltanto tecniche, il risultato di insieme solleva problemi sempre piú vasti. Questo è il pericolo di separare politica ed economia. I risultati a lungo termine di un atto politico possono essere ignorati per un certo tempo, ma le conseguenze non possono essere evitate. Trattare una per una le questioni economiche come se fossero puramente tecniche, significa impegnarsi in una politica del lasciar fare. Una visione a lungo termine esige un accordo di base da parte dei membri della Comunità sulla direzione da seguire.

All'inizio degli anni Cinquanta, quando iniziò il processo che doveva portare alla Comunità dei Nove quale la conosciamo adesso, esisteva già un punto di vista simile. L'esperienza della loro guerra civile dei « trent'anni » e della guerra fredda che era seguita aveva creato un consenso sulle priorità europee che non doveva essere spellered e fu duramente contestata.

Durante gli anni Sessanta l'incertezza sulle priorità esterne giocò un ruolo importante nel rallentamento del progresso verso l'unità europea.

L'allargamento ha dato adesso un nuovo impulso alla Comunità. Il vertice di Parigi ha preso delle decisioni che riguardano lo sviluppo interno della Comunità e il progresso verso l'unità nelle questioni di politica estera. Tale progresso non deriva probabilmente dalla armonizzazione ad hoc dei problemi del momento. A meno che non si formi una prospettiva a lungo termine delle priorità esterne, le decisioni del vertice resteranno lettera morta.

Nei capitoli precedenti non sono state ignorate le divergenze tra gli stati membri della Comunità. I loro approcci ai problemi piú importanti del sistema internazionale in campo economico, monetario, agricolo ed energetico, sono stati segnati dall'esperienza storica, dall'insegnamento del paese e da interessi inevitabilmente particolari. La stes-

sa cosa si può parzialmente applicare ai rapporti con i nostri partners nel mondo. Qui inoltre la disposizione geografica ha dato ai vari stati membri differenti percezioni della realtà, nonostante il loro destino sia inestricabilmente collegato.

Nonostante questa reale diversità, poniamo come conclusione del nostro studio che è possibile un consenso sugli obiettivi a lungo termine della politica estera della Comunità, purché una spassionata analisi delle sue debolezze e della sua forza conduca alla comprensione dei limiti e delle opportunità di una azione comune della Comunità.

In termini di potenza militare i Nove sono deboli. Anche se aumentano l'efficienza delle loro forze attraverso sforzi comuni, essi non potranno eguagliare le superpotenze. Senza una completa serie di armi tattiche e strategiche, nessun paese o gruppo di paesi può sperare di unirsi a questa associazione così esclusiva. Il capitolo primo e il capitolo sesto di questo volume hanno mostrato perché, per il prevedibile futuro, sembra impossibile la costruzione di un arsenale nucleare. Questa mancanza pone certi limiti alla politica estera comunitaria. Ma la stessa potenza militare è stata svalutata attraverso la disciplina reciprocamente imposta dalla potenza nucleare. In tale situazione la potenza economica, se usata in modi e per scopi appropriati e non in sostituzione della potenza militare, assume una nuova importanza.

Ma anche qui sono evidenti certe debolezze della Comunità, che dureranno a lungo. Certamente essa è il più vasto partecipante del commercio internazionale. Certamente le riserve monetarie dei Nove rappresentano quasi il doppio di quelle degli Stati Uniti e del Giappone considerati assieme. Ma la potenza non risulta da una semplice addizione. La Comunità manca ancora della capacità di concentrare le sue capacità economiche e di usarle per scopi comuni.

Il continuo progresso della integrazione economica accrescerà le aree di interesse comune e rafforzerà le basi di un'azione comune dei Nove. Molto può e deve essere fatto per mettere in grado le istituzioni della Comunità di formulare meglio le loro posizioni comuni e di difendere e di promuovere queste posizioni nei negoziati con gli altri paesi.

In certo modo tuttavia, la debolezza che risulta dalla diversità è un aspetto permanente della Comunità — a meno che tragici fatti mutino, al di là di ogni riconoscimento, il clima internazionale in cui si sviluppa la Comunità. La debolezza istituzionale riflette in parte una diversità — di cultura, di linguaggio e di abitudini — che è, e rimarrà, l'essenza della nostra unione. La Comunità non avrà così un centro di potere quale la Casa Bianca, il Cremlino, o il Governo giapponese, e il compito che essa si attribuisce in politica estera deve te-

nera conto di questo fatto.

Considerati assieme, questi limiti rendono impossibile alla Comunità di diventare una potenza come ogni altra — di diventare una nation writ large. Ma i Nove possono mutare in forza l'inerte debolezza della loro Comunità se la concepiscono nei termini di potenza civile, come nel pensiero di François Duchêne, e se accettano, come idea guida della loro politica estera, che il processo che è alla base della loro unione non si arresti ai confini della Comunità.

Al cuore della impresa comunitaria sta la percezione che una durevole uguaglianza tra entità diverse non possa essere conseguita attraverso un equilibrio di potere — il che dà luogo tutt'al più ad un « armistizio » per usare dei termini kantiani, ma giammai alla pace — ma che questa può essere cercata solo nella sottomissione a dei regolamenti comuni. La prima scelta prioritaria della Comunità deve essere quella di estendere le aree della vita internazionale governata da contratti — sia con le potenze industriali dell'Occidente, sia con l'Europa orientale e l'Unione sovietica, sia con i paesi in via di sviluppo.

Collegata a ciò che è una ulteriore lezione della esperienza comunitaria: la crescente interdipendenza moltiplica, invece di ridurre, le occasioni di un conflitto man mano che un numero sempre maggiore di aree nazionali sono toccate dalle azioni delle altre. L'esperienza ha anche mostrato che è possibile « addomesticare » il conflitto: ponendo limiti ad azioni arbitrarie con l'introduzione di regolamenti, e con lo sviluppo di uno schema procedurale entro il quale negoziare con gli inevitabili conflitti man mano che essi sorgono.

Certamente l'addomesticamento della potenza economica non significa addomesticamento della potenza militare. Ma se siamo nel giusto affermando che la potenza militare va perdendo il suo valore quale strumento di diplomazia internazionale, e che la potenza economica rappresenta l'elemento dinamico, ma anche potenzialmente distruttivo in politica internazionale, e se inoltre accettiamo che, forse per il resto del secolo, ci saranno continui conflitti sulla distribuzione internazionale delle risorse e delle opportunità economiche, è essenziale il compito di costruire un ordine economico globale.

Questo processo non condurrà certamente ad una singola serie di regole per tutti gli stati su tutti i problemi. Nulla di così utopistico è qui suggerito. La volontà degli stati o dei gruppi di stati ad accettare la disciplina, ad assumere gli obblighi e a scaricare le responsabilità che la istituzione e il mantenimento di un ordine internazionale richiedono, sarà varia e differente. I traguardi della politica economica e le opinioni sul come trattare con i problemi sociali ed economici, sarà divergente e in conflitto. Vi sarà un dibattito sui paesi industriali — come c'è stato tra i Sei e coloro che proponevano un approccio di

libero scambio nei primi giorni della Comunità — su quanto « management » della economia internazionale è necessario e sul significato e sui limiti della sovranità in un mondo di interdipendenza. Tra il mondo sviluppato e quello in via di sviluppo, proseguirà un dibattito anche più fondamentale sulla giustizia della attuale divisione internazionale del lavoro e sulla distribuzione della ricchezza. È importante tuttavia avere dei canali per questo dibattito e i mezzi per effettuare un eventuale accordo. La stessa cosa è vera per il dialogo tra Est e Ovest dove la ricerca di soluzioni pragmatiche deve andare al passo con la istituzione di un durevole schema che minimizzi le tensioni e crei le basi della fiducia senza la quale non può aversi una genuina reciproca apertura.

In tutti questi casi la Comunità troverà più facile lavorare assieme ad alcuni paesi che ad altri, o perché i loro interessi convergono o perché i legami sono più stretti. Ma è essenziale che l'area di accordo globale sia allargata e che particolari soluzioni siano il complemento e non la sostituzione di un approccio globale al problema di ciò che è stato giustamente chiamato il « villaggio globale ».

Tale approccio non soltanto si adatta meglio alla forza della Comunità, ma minimizza anche la sua debolezza. La Comunità prenderà le sue decisioni sempre molto lentamente. Essa è mal equipaggiata per intraprendere la « conduzione della crisi » in un mondo imprevedibile. Può tuttavia utilizzare il suo considerevole peso economico per influenzare il comportamento reciproco delle nazioni e può contribuire a questo compito con la sua esperienza e con i valori civili della sua società.

Il consenso generale sul quale la Comunità deve basare la propria politica estera può trovare degli equivoci sulla sua strada. Il primo consiste nella concezione della indipendenza e della interdipendenza come reciprocamente esclusive. L'interdipendenza non può esistere senza l'indipendenza, senza la realizzazione della personalità propria di ognuno, in questo caso della personalità dell'Europa. Altrimenti l'interdipendenza diventa una semplice copertura della soggezione ad altri, per il rapporto intimamente instabile tra dominante e dominato. Ma l'indipendenza, senza la prontezza a organizzare l'interdipendenza — cioè la prontezza ad accettare quella disciplina di comportamento che anche gli altri sono disposti ad accettare — non si può avere nel mondo d'oggi, né la calma in quello di domani.

I Nove non possono operare nella scena mondiale a meno di non sviluppare la loro Comunità e la loro unione — cioè « la loro personalità europea ». E non possono sviluppare questa personalità senza accettare la realtà dell'interdipendenza, e il controllo che l'interdipendenza esige se vuole diventare un rapporto creativo e non distruttivo.

Il secondo equivoco consiste nella confusione tra il liberalismo vecchio stile del « laissez faire » e l'utilizzazione delle forze di mercato per regolare certi processi economici.

Oggi i partiti politici ritengono i governi responsabili del benessere dei paesi. Internamente nessun governo e nessun paese può accettare il risultato di un incontrollato gioco delle forze economiche. In larga misura gli elettori giudicano un governo dalla sua capacità di condurre l'economia nazionale. Oggi tuttavia anche delle economie centralmente pianificate cercano, nella struttura di un piano, di lasciare certi compiti al meccanismo del mercato.

Tra i paesi, la funzione della conduzione economica è molto poco sviluppata in rapporto al gioco delle forze del mercato. La stessa Comunità risulta dalla comprensione del fatto che ai giorni d'oggi la liberalizzazione del commercio debba essere accompagnata non soltanto da un certo numero di regole comuni e di disciplina ma anche da certe forme di conduzione economica comune. Da questo punto di vista la Comunità europea è la negazione dell'atteggiamento « laissez faire ». Allo stesso tempo, all'interno della struttura fissata da strumenti monetari e da una comune politica economica, sociale, regionale, industriale, un largo spazio è lasciato al meccanismo di mercato. Come in ogni paese, così all'interno della Comunità, continuerà una battaglia politica sugli aspetti di questo schema e sui limiti del meccanismo di mercato nel contesto delle discipline e delle regole sviluppate dalle istituzioni comuni.

Optare per un sistema economico aperto One World significa necessariamente iniziare, assieme ai partners che vogliono farlo, lo stesso processo e lo stesso dibattito. Non è possibile muoversi verso un più libero commercio nel mondo senza al tempo stesso muoversi verso un certo tipo di conduzione comune.

Sarà molto difficile il dibattito su quale tipo di conduzione è necessario e su che cosa debba essere lasciato alle forze di mercato. Di fatto questo dibattito non si esaurirà mai, né all'interno dei nostri paesi né fra essi stessi. Esso costituisce l'essenza della vita politica moderna. Ma i progressi ottenuti durante gli ultimi anni nelle discussioni sulla conduzione monetaria del mondo, sebbene abbiano lasciato molte e importanti divergenze di opinioni, mostrano che non è illusorio pensare ad una possibilità d'accordo sul fine e i metodi della conduzione economica tra i partecipanti al sistema economico mondiale. All'interno della Comunità stessa la scelta non è tra un mero « laissez faire », un mero meccanismo di mercato e una totale conduzione economica comune, ma verte sul come e sul quanto condurre, e sul quanto lasciare alle forze di mercato.

Internazionalmente come internamente è impossibile tornare alla

conduzione di una « invisibile mano ». Libero scambio e conduzione comune sono ormai inscindibili, il primo non può progredire senza l'ultimo. E i Nove non possono realmente influenzare il dibattito su quale tipo di conduzione e su come essa debba essere organizzata, se non parlano con un'unica voce e non definiscono la loro « personalità ».

Infine poche note sugli aspetti istituzionali della politica estera della Comunità. Questi aspetti sono stati trascurati in questo volume per due ragioni. All'attuale stadio dell'unità europea è prima necessario costruire un consenso operante sul ruolo della Comunità del mondo. Soltanto quando questo dibattito avrà prodotto alcuni risultati, si potrà riassumere con certo successo la discussione sulle istituzioni per la politica estera.

In secondo luogo, l'attuale struttura istituzionale, sebbene lontana dall'essere perfetta, lascia la possibilità di un considerevole progresso, qualora si faccia un pieno uso delle possibilità del Trattato di Roma. Il Parlamento europeo discute, e dovrebbe discutere più spesso, la direzione generale della politica estera della Comunità. Perché, sebbene adesso spetti ai ministri, e ove necessario al Vertice, decidere sulle direzioni di questa politica, è necessario un ampio dibattito pubblico su questi problemi. Tale dibattito aiuterebbe anche la Commissione a riflettere e a interpretare l'opinione europea. Il potere di proporre della Commissione rimane un potere enorme, sebbene esso sia limitato da una interpretazione troppo restrittiva degli articoli del Trattato che trattano politica economica estera. Nessuna revisione del trattato è necessaria per cambiare questa situazione. Almeno per il momento sarà sufficiente una più vasta interpretazione di questi articoli assieme al ricorso dell'articolo 235 del Trattato di Roma come previsto dal Vertice di Parigi. Sarebbe illusorio pensare che, se su questa base non si raggiunge nessun accordo, una revisione del Trattato possa modificare le differenze di opinione riflesse nello stesso disaccordo.

Né bisogna dare troppa importanza ai pericoli di una politica della « Comunità economica » elaborata isolatamente dalla « alta politica » intergovernamentale del cosiddetto Comitato Davignon. Si può dire molto poco sull'esistenza di due sistemi paralleli che trattano entrambi di politica estera. In pratica i ministri che formano il Consiglio della Comunità sono gli stessi uomini che dirigono e sopportano le responsabilità del lavoro del Comitato Davignon. E altrettanto importante, è sempre più soddisfacente la inclusione della Commissione nei lavori del Comitato Davignon. Uno sguardo all'ordine del giorno dei prossimi anni — riforma del sistema monetario mondiale, un nuovo ciclo di negoziati del Gatt, la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, i nuovi negoziati delle convenzioni di Yaundè e di

Arusha, assieme ai negoziati con quei paesi che possono far parte delle sue associazioni — mostra chiaramente che ogni separazione tra « alta » e « bassa » politica si dimostrerà in pratica impossibile.

Bisogna ancora fare una ulteriore osservazione sugli strumenti della politica estera. Qualunque aspetto si esamini dei rapporti esterni della Comunità, appare ovvio che qualunque mossa costruttiva, qualunque passo nella direzione di una economia aperta One World con la disciplina comune e la conduzione comune che essa richiede, comporta dei cambiamenti sia nelle strutture industriali che in quelle agricole della Comunità. Non è esagerato dire che la sua capacità di un'azione costruttiva dipende dalla capacità di trattare internamente con i problemi di un cambiamento strutturale. All'interno della Comunità gli strumenti di aggiustamento sono così fundamentalmente strumenti di politica estera.

Un aggiustamento soddisfacente tuttavia comporta molto piú che un ragionevole Severance Payments e politiche di controllo per quelli che, nell'agricoltura o nell'industria, sono vittime del cambiamento. Esso implica invece una politica speciale in cui i cambiamenti non costituiscono una minaccia ma una fonte di speranza.

L'aggiustamento visto in questo modo comporta un sistema di istruzione e un progresso verso l'uguaglianza dell'opportunità economica, e comprende l'intera qualità della vita della nostra società. Se la direzione indicata in questo volume per la politica estera della Comunità è quella giusta, allora la capacità della Comunità a operare costruttivamente nel mondo dipende in ultima analisi dal suo successo nello stabilire entro i suoi confini una società piú unita e piú giusta.

Note sugli autori

BERNARD BURROWS

Già rappresentante permanente britannico presso la Nato e vicesottosegretario del Foreign Office, è coautore (con Christopher Irwin) di *The Security of Western Europe: Towards a Common Defense Policy* (Charles Knight, 1972).

FRANÇOIS DUCHÊNE

Direttore dell'International Institute for Strategic Studies di Londra è autore di *The Endless Crisis* (Simon & Schuster, 1970).

EMANUELE GAZZO

Direttore della « Agence Europe » di Bruxelles ha pubblicato, fra l'altro, *Un secolo di storia dell'Ansaldo*.

WOLFGANG HAGER

Già membro del Foreign Policy Research Institute di Philadelphia, è ora Project Director dell'Istituto della comunità europea per gli studi universitari.

JACK HARTSHORN

Consulente per le questioni petrolifere ed energetiche della Walter Levy S.A. è autore di *Oil Companies and Governments* (Faber & Faber, 1967).

ALBERT KERVYN DE LETTENHOVE

Professore di economia dell'Università di Lovanio, è presidente del Comitato consultivo sulla politica economica a medio termine della Comunità europea.

MAX KOHNSTAMM

Già segretario della Comunità europea per il carbone e l'acciaio, è presidente dell'Istituto della comunità europea per gli studi universitari e vicepresidente del Comitato d'azione per gli Stati uniti d'Europa.

THEO PEETERS

Professore di economia dell'Università di Lovanio, è consulente della Comunità europea e del Ministero belga degli esteri per i problemi commerciali.

HENRI PERROY, S. J.

Professore di economia internazionale a Parigi, è attualmente membro dell'Istituto della comunità europea per gli studi universitari. Ha pubblicato nel 1969 con la casa editrice Aubier *L'Europe devant le Tiers Monde*.

MICHEL TATU

Per più anni corrispondente da Mosca de « Le Monde » ne è ora il redattore per la politica estera. È autore de *Le pouvoir en Urss* (Grasset, 1967) e de *Le Triangle Moscou, Peking et les deux Europes* (Casterman, 1972).

ADRIEN ZELLER

Economista di problemi agricoli, abita a Bruxelles ed è autore di *L'imbroglio agricolo del mercato comune* (Franco Angeli, 1971).

Le seguenti persone hanno preso parte al progetto per il presente volume discutendone, in gruppo o privatamente, con gli autori.

ROBERTO ALIBONI. Istituto affari internazionali, Roma.

GIORGIO BASEVI. Professore di economia internazionale, Università di Bologna e di Lovanio.

OLAV BORGAN. Direttore, Federazione norvegese dell'agricoltura, Oslo.

GEORGES BRONDEL. Commissione della Comunità europea, Bruxelles.

FRÉDÉRIC BOYER DE LA GIRODAY. Commissione della Comunità europea, Bruxelles.

ALASTAIR BUCHAN. Professore di relazioni internazionali, Oxford.

PAOLO CALZINI. Professore, Scuola universitaria di studi superiori internazionali « Johns Hopkins », Centro europeo di studi americani, Bologna.

KARL CARSTENS. Direttore, Istituto di studi della società tedesca per la politica estera, Bonn.

GUY DE CARMOY. Professore, Insead, Fontainebleau.

CARLO M. CIPOLLA. Professore di storia economica, Università di Pavia e di Berkeley, California.

RONALD CLAPHAM. Professore, Istituto per la politica economica, Università di Colonia.

ROBERT FLOWER. Delegazione britannica presso la Nato, Bruxelles.

CURT GASTEYGER. Direttore degli studi, Istituto atlantico, Parigi.

JULIAN GRENFELL. Capo dell'Ufficio per l'informazione e gli affari pubblici in Europa, Banca mondiale, Parigi.

PIERRE HASSNER. Professore del Centro studi per le relazioni internazionali, Fondazione nazionale di scienze politiche, Parigi.

W. G. C. M. HAACK. Economista, Europe Institute, Amsterdam.

RAINER HELLMANN. Capo dell'Ufficio di Bruxelles, Servizi economici riuniti, Bruxelles.

STANLEY HENIG. Civil Service College, Londra.

M. J. 'T HOOFT-WELVAARS. Professore, Istituto economico e sociale, Università di Amsterdam.

J. F. JANSSES. « Esso-Belgium », Anversa.

TIM JOSLING. Professore incaricato, London School of Economics.

KARL KAISER. Direttore, Istituto per la teoria della sociologia della politica, Università di Saarbrücken.

ALEXANDER KING. Direttore degli affari scientifici, Ocse, Parigi.

NORBERT KLOTEN. Presidente del Comitato tedesco dei consiglieri economici, Università di Tubingen.

DIETER KONIG. Commissione della Comunità europea, Bruxelles.

BEATE KOHLER. Professoressa, Università di Darmstadt.

NORBERT KOHLHASE. Direttore dell'Ufficio di stampa e informazione, Comunità europea, Ginevra.

JEAN LALOY. Ministro degli affari esteri, Parigi.

CHRISTOPHER LAYTON. Commissione della Comunità europea, Bruxelles.

ARRIGO LEVI. Giornalista, « La Stampa », Torino.

HERIBERT MAIER. Confederazione internazionale dei sindacati liberi, Bruxelles.

RICHARD MAYNE. Direttore, Federal-Trust, Londra.

CESARE MERLINI. Direttore, Istituto affari internazionali, Roma.

ROGER MORGAN. Vicedirettore degli Studi, Chatham House; Istituto reale di affari internazionali, Londra.

PETER ODELL. Direttore, Istituto economico-geografico, Rotterdam.

MICHAEL PALMER. Direttore, « Committee Services », Parlamento europeo, Lussemburgo.

JOHN PINDER. Direttore, Political and Economic Planning, Londra.

GIAN CARLO PAPPALARDO. Eni, Roma.

DANIEL PEPY. Direttore, Istituto di ricerche agronomiche e tropicali, Parigi.

UGO PICCIONE. Giornalista, « Il Sole/24 Ore ».

HARTMUT ROENNEKE. Consigliere, Arnberg.

JEAN ROYER. Già vicesegretario generale, Gatt; consigliere presso la Camera internazionale di commercio, Parigi.

PIERRE SALIN. Professore, Centro universitario Dauphine, Parigi.

ROBERT SCHAETZEL. Già capo della missione degli Stati Uniti presso la Cee.

EBERHARD SCHULZ. Istituto di studi della società tedesca per la politica estera, Bonn.

HENRI SCHWAMM. Professore, Istituto universitario di studi europei, Ginevra.

ANDREW SHONFIELD. Direttore, Istituto reale degli affari internazionali, Chatham House, Londra.

JEAN SIOTIS. Professore, Istituto universitario di alti studi internazionali, Ginevra.

STEFANO SILVESTRI. Istituto affari internazionali, Roma.

ROLAND TAVITIAN. Commissione della Comunità europea, Bruxelles.

PETER TULLOCH. Overseas Development Institute, Londra.

MARC ULLMANN. Redattore estero, « L'Express », Parigi.

RAYMOND VERNON. Professore, Centro per gli studi industriali, Ginevra.

GERHARD WETTIG. Professore, Istituto federale per gli studi est europei ed internazionali, Colonia.

JOHN WILLIAMSON. Già professore di economia, Università di Warwick, Senior Adviser presso l'Fmi.

HERMAN WORTMANN. Commissione della Comunità europea, Bruxelles.

ROBERT WOOD. Direttore degli studi, Overseas Development Institute, Londra.

Finito di stampare nell'ottobre 1973
dall'Editografica, Via G. Verdi, 15
40067 Rastignano (Bologna) Italia

Nella collezione

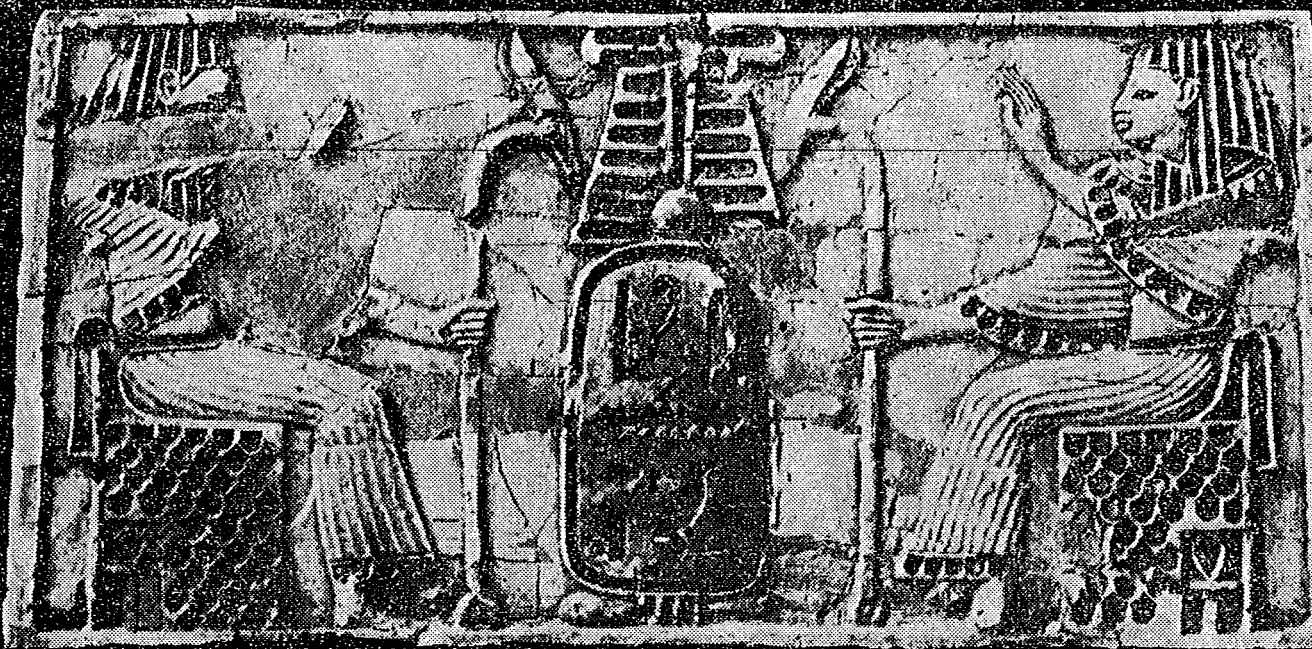
SOCIETA' E COSTUME

diretta da Mario Attilio Levi

è uscito il volume

I FENICI E CARTAGINE

di **Sabatino Moscati**



L'opera disegna un vasto quadro della società fenicia e cartaginese, dalle sue origini orientali alla sua splendida diffusione in tutto il mondo mediterraneo: la vita privata, collettiva e pubblica degli individui e dei popoli in un'appassionante e rigorosa descrizione accompagnata da una ricchissima iconografia.

Pagine XVI-732 con 582 illustrazioni nel testo e 8 tavole fuori testo. L. 16.500

UTET

CORSO RAFFAELLO 28
10125 TORINO
TELEFONO 68.86.66

Gli altri volumi della collezione:

La Grecia antica, di M.A. Levi	L. 14.000
Roma antica, di M.A. Levi	L. 14.000
L'Italia nell'alto Medioevo, di G. Barni e G. Fasoli	L. 14.000
L'Italia nell'età comunale, di A. Viscardi e G. Barni	L. 14.000
L'Italia nel Rinascimento, di F. Cognasso. Due volumi	L. 28.000
L'Italia nel Seicento e nel Settecento, di F. Valsecchi	L. 14.000
L'Italia nell'Ottocento, di O. Barié	L. 14.000

A COMODE RATE MENSILI

Servizio diagnosi e manutenzione programmata

Se volete che la vostra Fiat sia sempre in ottimo stato,
non vi dia mai sorprese, duri ancora di più, mantenga
alto il suo valore nel tempo, utilizzate questo libretto:

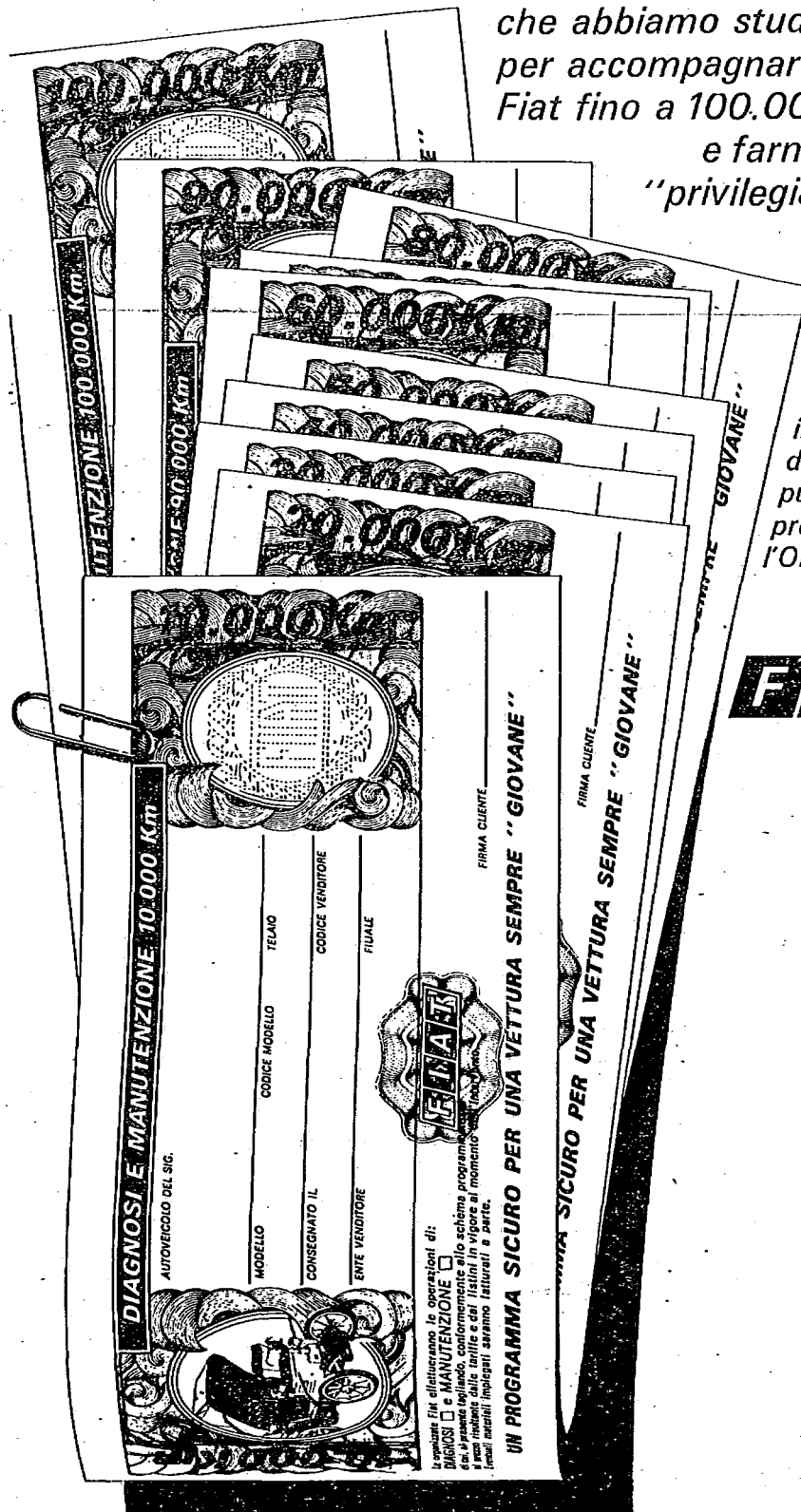
è il piano di diagnosi e manutenzione

che abbiamo studiato

per accompagnare la vostra
Fiat fino a 100.000 km

e farne una Fiat

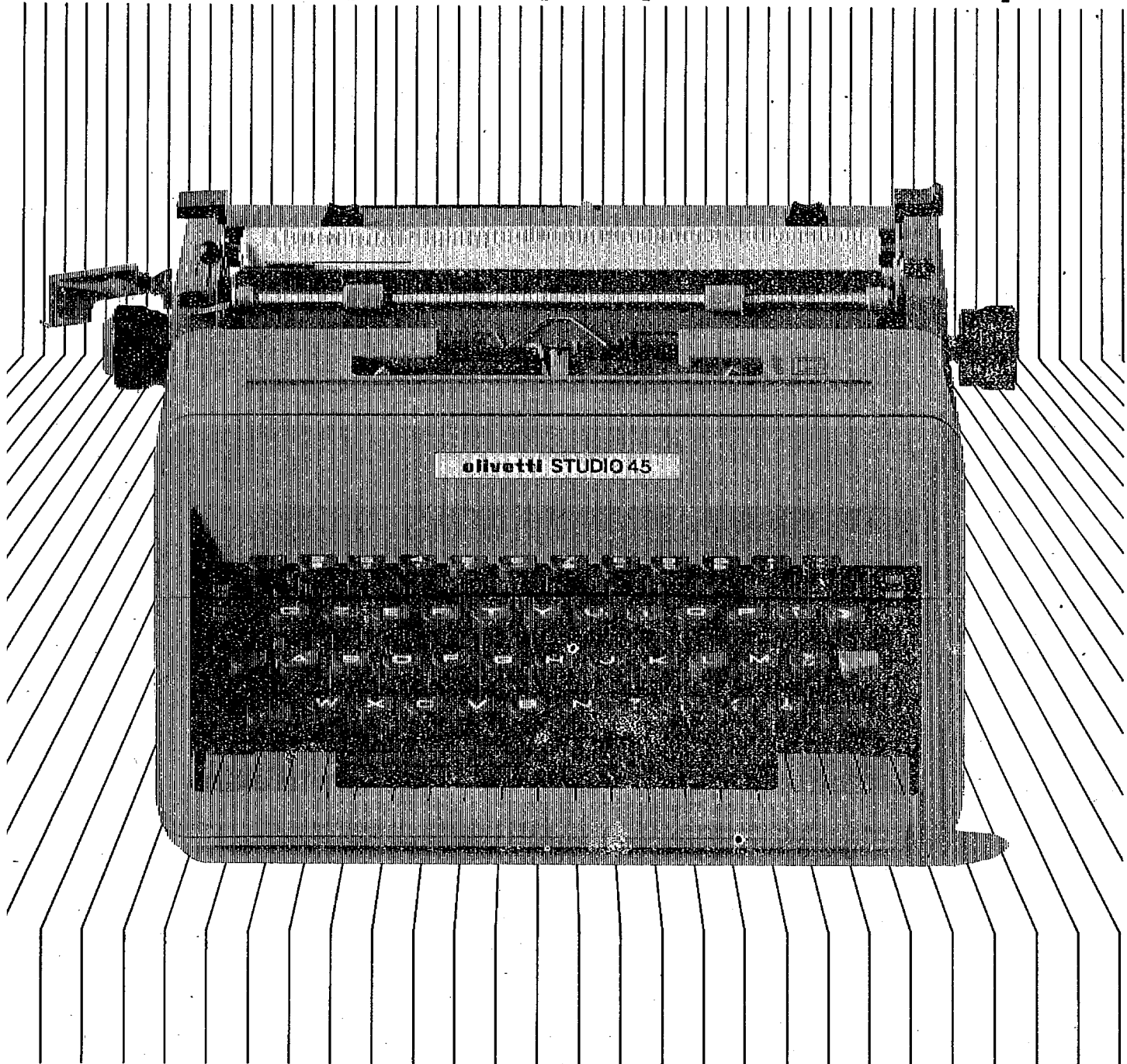
"privilegiata"



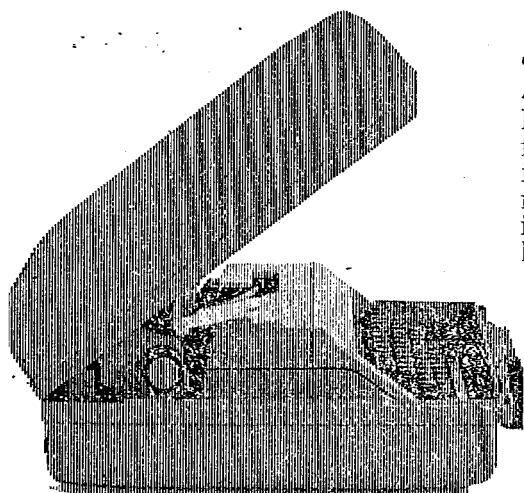
Troverete questo
libretto di tagliandi
in ogni nuova
autovettura Fiat,
insieme alla tessera
di garanzia:
può essere utilizzato
presso tutta
l'Organizzazione Fiat.

FIAT

Una macchina per scrivere per chi vuole di più: completa, forte e facilmente trasportabile



Olivetti Studio 45



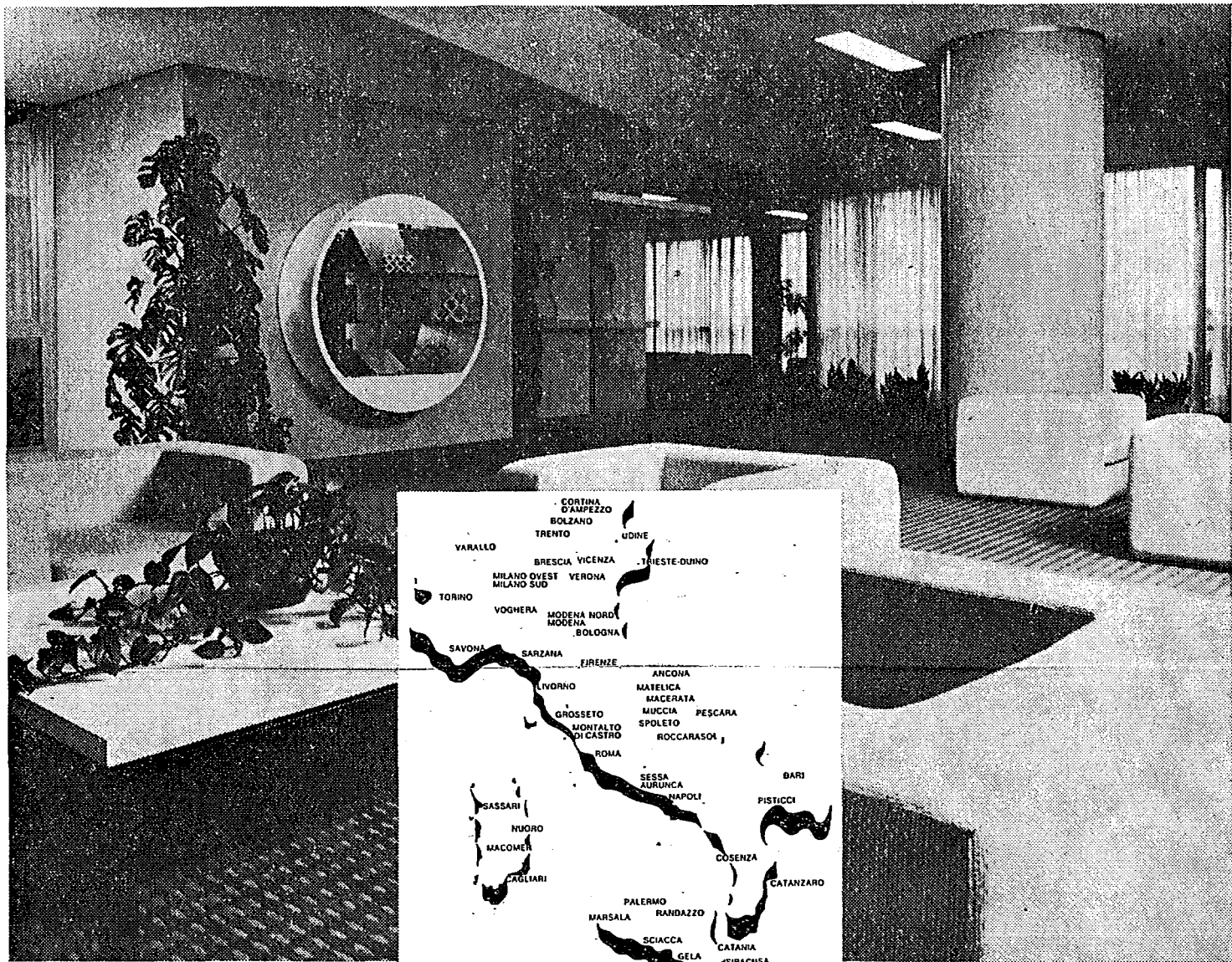
Tutte le caratteristiche e i servizi di una macchina da ufficio:

43 tasti con 86 segni;
barra spaziatrice con dispositivo del «mezzo spazio»;
frizione del rullo;
interlinea a tre posizioni più lo «zero»;
regolatore del tocco a tre posizioni;
incolonnatore;
liberamargine e capoverso automatico;
selettore del nastro a tre posizioni: blu/nero, rosso e neutro;
fermaschede;
deflettori trasparenti con fori tiralinee;
guidacarta scorrevole, leva di bloccaggio del carrello.

Carattere Pica (88 spazi per riga) o carattere Eletto (102 spazi per riga).

Dotata di elegante e pratica valigetta,
pesa poco più di una comune portatile (5,3 kg.).

olivetti



50 MOTELAGIP una catena di vantaggi su tutte le strade

In Italia ci sono 50 MOTELAGIP: 50 volte sei certo di trovare il comfort-sicurezza al giusto prezzo.
 La qualità MOTELAGIP è una stanza che ti accoglie con ogni moderna comodità,
 un modo di servirti che ti fa sentire più libero,
 un ristorante che sa prepararti i piatti più genuini ed è anche
 un ambiente adatto alle attività commerciali e d'incontro
 e una stazione di servizio dove c'è sempre qualcuno a prendersi cura della tua auto.

LSPN

 all'Agip c'è di più

SOMMARIO

ARTICOLI

- F. Ferrarotti* L'ambiguità politica della contrattazione aziendale
Luigi Di Vezza La scala mobile: intervenire, ma come?

DIBATTITO

- F. Chiaromonte* L'organizzazione del lavoro: i problemi del movimento sindacale italiano (III).

RELAZIONI INDUSTRIALI

- Le relazioni contrattuali in Italia (a cura di A. La Porta e D. Valcavi)
Le relazioni contrattuali in Europa (a cura di M. Sepi)

RECENSIONI E SCHEDE

OSSERVATORIO

L'EST

RIVISTA TRIMESTRALE DI STUDI SUI PAESI DELL'EST

SOMMARIO DELLA RIVISTA « l'est »

n. 4 - 31 dicembre 1972

Aspetti della storia e dello sviluppo del movimento dissidente nel periodo post-staliniano

di Dimitry Pospelovsky

Risultati e problemi della riforma economica

di Tamás Nagy

Gustav Husák: un profilo politico

di Filippo Sandi

Economia di stato e socialismo

di Domenico Settembrini

NOTE E DISCUSSIONI

SEMINARI E CONVEGNI

RECENSIONI

RASSEGNE

SEGNALAZIONI

INDICE ANALITICO 1972

DIRETTORE RESPONSABILE: DARIO STAFFA

Direzione e Amministrazione - CESES - Corso Magenta, 42 - MILANO - Tel. 892.408/892.418
Un fascicolo L. 1.000, abbonamento annuo L. 3.500, estero L. 5.000 da versare sul c/c postale n. 3/26600

RELAZIONI INTERNAZIONALI

SETTIMANALE DI POLITICA INTERNAZIONALE

La documentazione completa della politica internazionale, nell'analisi obiettiva degli avvenimenti mondiali. Tutti i documenti della politica estera italiana.

Abbonamento annuo	L. 12.000 per l'Italia L. 18.000 per l'Estero
Abbonamento semestrale	L. 7.000 per l'Italia L. 10.000 per l'Estero
Prezzo per ogni fascicolo	L. 250

Pubblicato

dall'ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE
Via Clerici 5 - Milano

TERZO MONDO

RIVISTA TRIMESTRALE DI STUDI, RICERCHE E DOCUMENTAZIONE
SUI PAESI AFRO-ASIATICI E LATINO-AMERICANI
DIRETTA DA UMBERTO MELOTTI

Anno VI n. 19-20

Marzo-Giugno 1973

SOMMARIO

COMMENTI

Giovanni Bianchi Cristiani e internazionalismo operaio

SAGGI

Samir Amin Per una strategia alternativa di sviluppo autocentrato

NOTE

Mario Aglieri Rinella La cooperazione cinese con i paesi in via di sviluppo

RASSEGNE

Marco Ingrosso Modelli socio-economici di interpretazione della realtà latino-americana: da Mariátegui ad André Gunder Frank

I NOSTRI TEMI

Luciano Pellicani Le rivoluzioni del Terzo Mondo

ATTIVITÀ

TERZO MONDO

Direzione, Redazione, Amministrazione: Via G. B. Morgagni, 39 - 20129 MILANO -
Tel. 209.041

Abbonamenti 1973: ordinario L. 4.000; d'amicizia L. 5.000; sostenitore L. 10.000
Versamenti sul conto corrente postale n. 3/56111 o con assegno

Subscription/Abonnement/Suscription: US \$7 - By bank or money-orders

Istituto affari internazionali

PUBBLICAZIONI

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1973

28. **Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio**
di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500.
27. **Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità**
a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 3.000.
26. **Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani**
di Karl Kaiser - Pagine 164 - L. 2.000.
25. **La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea**
a cura di Vittorio Barbati - Pagine 144 - L. 1.800.

1972

24. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000.
23. **Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**
di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000.
22. **L'Europa all'occasione del Vertice**
a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000.
21. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**
scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bogner, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi
- Pagine 118 - L. 1.500.
20. **La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari**
di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000.
19. **Spagna memorandum**
di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000.
18. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500.

1971

17. **Presente e imperfetto della Germania orientale**
di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000.
16. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
15. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo**
di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.
14. **Una Zambia zambiana**
di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500.
13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
12. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000.
11. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.

1970

10. **Socialismo in Tanzania**
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**
di autori vari - Pagine 80 - Esaurito.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - Esaurito.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000.
1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - Esaurito.

Papers

1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500.
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000.
3. **Convegno sulla sicurezza europea**
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzini - 1971 - Pagine 14 - L. 500.
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**
di G. A. Sasso - 1972 - Pagine 19 - L. 500.
5. **Eurocrazia e presenza italiana**
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000.
6. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**
di L. Boscherini - 1972 - Pagine 56 - L. 1.000.
7. **Europa e America latina**
di R. Aliboni e M. Kaplan - in preparazione

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

L'Italia nella politica internazionale: 1972-73.

Annuario diretto da Massimo Bonanni - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000.

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani
di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest
di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000.

L'Europa oltre il Mercato comune
di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed
a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000.

La strategia sovietica: teoria e pratica
a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000.

Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese
a cura di F. Celletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. **L'America nel Vietnam**
Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000.

2. **Introduzione alla strategia**
di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000.

3. **La Nato nell'era della distensione**
Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000.

4. **Per l'Europa**
Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000.

5. **Investimenti attraverso l'Atlantico**
di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500.

6. **L'Europa e il sud del mondo**
di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000.

7. **Una politica agricola per l'Europa**
di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000.

8. **La diplomazia della violenza**
di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000.

9. **Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**
a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000.

10. **La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**
a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000.

11. **Europa e Africa: per una politica di cooperazione**
a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000.

12. **Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**
a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000.

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale
(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

Le armi nucleari e la politica del disarmo
(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) -
Pagine 78 - L. 1.000.

Ricerca e sviluppo in Europa
Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee
(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità
(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pa-
gine 80 - L. 500.

La fusione delle Comunità europee
(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia
(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale
(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 -
L. 1.500.

L'Università europea
Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest
(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

**Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del
negoziato di Ginevra**
Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee
(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo
(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

**Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale
dell'Onu**
Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna strategica 1968
(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000.

Les assemblées européennes
A cura di Chiti-Batelli - 1970 - Pagine 68 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations
(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economic
del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500.

Periodici

Iai informa
Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio
gratuito su richiesta.

Lo spettatore internazionale
Trimestrale in lingua inglese - Abbonamento L. 4.000.

Collana dello spettatore internazionale
Sette volumi all'anno - Abbonamento L. 6.000.

L'Italia nella politica internazionale
Annuario. Primo volume (1972-73) - Pagine 626 - L. 8.000.

**LE TENSIONI NEL MONDO:
RASSEGNA STRATEGICA 1972**

La prima fase dei negoziati russoamericani sulla limitazione delle armi strategiche (Salt), ha sbloccato una situazione difficile; ora, se le due superpotenze vogliono raggiungere un'intesa piú vasta devono cercare di accrescere tale cooperazione bilaterale, pur mantenendo una posizione di sostanziale rivalità. La Cina ha cominciato a muoversi piú attivamente sulla scena diplomatica internazionale, ma per essa la politica di «containment» verso l'Unione sovietica conserva la priorità su ogni altro problema.

Il Giappone, pur sforzandosi di mantenere inalterata la sua alleanza con Washington, cerca di avviare dialoghi paralleli con Mosca e Pechino. In Europa, il successo della Ostpolitik della Germania occidentale e il proliferare e l'approfondirsi dei negoziati est-ovest, hanno segnato un importante momento di transizione dal tradizionale status quo dal periodo della guerra fredda, alla ricerca di una nuova e diversa situazione di sicurezza. Tutta la scena diplomatica internazionale, nel trascorso 1972, è stata in continuo movimento.

La guerra del Vietnam, crudele e anacronistica eccezione di un'era di negoziati, si è avvicinata, anche se lentamente, alla fine; ma altri conflitti si intravedono all'orizzonte su molti piani: pericoli cioè di conflitto economico sui problemi energetici e conflitti militari nell'Africa meridionale. Il 1972 è stato il primo anno, dalla seconda guerra mondiale in poi, in cui per molti paesi sono venuti a mancare i principali presupposti su cui avevano basato la definizione delle loro politiche.

Queste sono alcune delle conclusioni a cui è giunta la «Rassegna strategica 1972» dell'International Institute of Strategic Studies di Londra che, come l'altrettanto noto «The Military Balance», esce ogni anno in inglese. Questa edizione italiana, curata per il sesto anno consecutivo dall'Istituto affari internazionali di Roma, fornisce agli studiosi e agli operatori di politica internazionale, sia uno dei piú attendibili e dettagliati panorami sui problemi di sicurezza internazionale sia un riferimento di base per ulteriori studi dei singoli problemi.

Indice: I - Introduzione: a - La politica cinese del «containment»; b - Le superpotenze; c - Negoziati in Europa; d - Gli stati di recente formazione; e - Sicurezza in un mondo affollato. II - Est-Ovest: a - Armi strategiche: altre possibili limitazioni; b - Rinforzi per l'Europa; c - Gli accordi fra le due Germanie. III - Il Medioriente: a - L'ingerenza sovietica nel mondo arabo; b - I conflitti nell'Arabia meridionale; c - Il petrolio e la politica nel Medioriente. IV - Asia: a - Cina: principi e pragmatismo; b - La scelta nucleare del Giappone; c - Gli equilibri coreani; d - Il costo della guerra nel Vietnam; e - La violenza politica nelle Filippine. V - Africa a sud del Sahara: a - Conflitti nell'Africa orientale; b - L'armamento del Sudafrica. VI - America latina: a - Il dilemma delle classi medie. VII - Risorse: a - Le spese per la difesa della Gran Bretagna, Francia e Germania occidentale nel periodo 1968-72; b - Proliferazione nucleare: tecnologia ed economia. VIII - Violenza politica: a - Pirateria aerea. IX - Appendice: a - Cronologia dei maggiori eventi mondiali.

Karl Kaiser

PARTNERS RIVALI.

IL FUTURO DEI RAPPORTI EUROATLANTICI

Nixon round e consultazioni interalleate parallele ai negoziati di distensione sono i capitoli odierni di quelle relazioni fra Europa e Stati Uniti che hanno subito negli ultimi anni una profonda trasformazione.

Fra gli Stati Uniti, che alla soglia del terzo centenario della costituzione federale attraversano una profonda crisi di propositi, e questa Europa, che ancora non trova se stessa, esiste insieme un'alleanza e un contenzioso.

L'analisi di Karl Kaiser è la più acuta e completa descrizione di tale ambivalente rapporto.

Di ogni aspetto — e sono molti, dalla difesa all'approvvigionamento in materie prime, dalle questioni monetarie a quelle commerciali — cerca di identificare le ragioni dell'uno e dell'altro ed esamina le possibili soluzioni di compromesso.

I rapporti fra Europa e Usa — dice in sostanza l'autore — hanno subito delle trasformazioni in seguito ai profondi mutamenti della scena internazionale: la distensione da una parte e lo sviluppo di legami economici transnazionali dall'altra sono i fattori più macroscopici, e perciò più evidenti e più influenti, di questo mutamento. In conseguenza di questo, tre vie sono indicate come quelle da percorrere contemporaneamente.

Occorre innanzitutto una ristrutturazione e una ridefinizione degli obiettivi dell'Alleanza atlantica; in particolare una redistribuzione dei compiti fra americani ed europei: questi ultimi dovranno fare di più.

In secondo luogo vi è la necessità di concretare un «management», cioè una qualche forma di orientamento e controllo, dell'economia internazionale che è interdipendente: gli americani dovranno rinunciare ad alcuni privilegi.

Infine, questo complesso di circostanze, che spingono le due aree l'una verso l'altra, richiedono: a - contatto e informazione reciproca, a tutti i livelli, per evitare malintesi del tipo di quelli che ne hanno avvelenato i rapporti nel passato; b - definizione di sedi permanenti per sviluppare questi rapporti, al limite anche istituzioni comuni; c - collegamento al livello decisionale, il che solleva lo scabroso problema dei possibili «vertici» multilaterali.

Indice

Prefazione, di Cesare Merlini

Parte prima: Il sistema economico internazionale

I - Elementi di trasformazione

II - La dimensione atlantica della riforma

III - Verso un nuovo ordine monetario

IV - Il mantenimento e la stabilizzazione del libero scambio

Parte seconda: I problemi della sicurezza

I - Strategie del mutamento

II - La Csce: problemi e prospettive

III - Integrazione eurooccidentale e strutture paneuropee

IV - La difesa in Europa occidentale

V - Gli elementi di un nuovo approccio

VI - Rivalutazione e riaffermazione dei rapporti di sicurezza euroamericani

Parte terza: Stati Uniti e Comunità europea

I - La difficile via della solidarietà

II - Il nord ed il sud del mondo

III - Il futuro delle relazioni tra America e Europa

Collana dello spettatore internazionale n. XXVI, pp. 154, L. 2.000.

Publicazioni IAI

Modalità di pagamento

Per sottoscrivere abbonamenti o ordinare pubblicazioni singole si consigliano le seguenti modalità:

1. Inviare un assegno, anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
2. Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300).
3. Usare il c/c postale n. 1/29435 intestato all'Istituto affari internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno (se abbonamento).
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura: per la rivista «Lo Spettatore Internazionale» e per la «Collana dello Spettatore Internazionale» richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice Il Mulino; negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.
5. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, ed i coupons internazionali.

Condizioni di abbonamento (1973-74)

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
lai informa , mensile informativo sulle attività dell'Iai	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
Lo spettatore internazionale , trimestrale in lingua inglese	4.000	4.400 (\$ 8)	5.000 (\$ 9)
Collana dello spettatore internazionale , almeno sei volumi all'anno	6.000	7.500 (\$14)	10.600 (\$19)
L'Italia nella politica internazionale , rassegna annuale sulla politica estera	8.000	8.000 (\$15)	8.750 (\$16)
Tutte le pubblicazioni summenzionate, la serie Papers e 30% di sconto sui volumi editi sotto gli auspici dell'Iai	20.000	22.000 (\$40)	31.500 (\$55)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni l'abbonamento a tutte le pubblicazioni è ridotto a L. 10.000.

Istituto affari internazionali
88, Viale Mazzini - 00195 Roma
Tel. 31 58 92 - 35 44 56

Società editrice Il Mulino
6, Via S. Stefano - 40100 Bologna
Tel. 27 78 00

Uno studio su una politica estera della Comunità sarebbe stato considerato fino a qualche anno fa come un'astrazione. Oggi, dopo la fine di quello che François Duchêne chiama «lo scisma d'Occidente», l'ingresso cioè nella Comunità di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda, il concetto di una politica estera comune, di una definizione del posto e del ruolo dell'Europa comunitaria nel mondo entra nel novero delle realizzazioni possibili.

L'analisi dei rapporti esterni della Comunità è stata condotta per paesi o gruppi di paesi e per materie. Il volume presenta quindi il vantaggio di un compendio sintetico ed aggiornato di tutti gli elementi che concorrono a formare la problematica esterna della Comunità. La sua originalità risiede poi nella identificazione delle effettive possibilità di manovra che da questa analisi scaturiscono per una politica estera comunitaria. Si è proceduto per eliminazione.

Viene scartata l'ipotesi che l'Europa possa diventare in un avvenire prevedibile una superpotenza capace di tener testa a quelle esistenti, di diventare nel mondo un centro di potere di peso eguale a quello loro: e ciò in sostanza perché essa non è in grado di darsi un armamento nucleare credibile. L'argomentazione su cui si fonda questa conclusione è rigorosa, anche se susciterà controversie.

Scartata è del pari l'ipotesi di un'Europa neutrale, che pur piacerebbe a non pochi nei paesi dell'Europa occidentale. Una neutralità armata si urterebbe anch'essa allo scoglio del deterrente nucleare su cui dovrebbe poggiare per essere credibile: una neutralità disarmata non sarebbe consentita ai paesi della Comunità e rischierebbe di essere prima o dopo travolta. La Comunità esercita un peso ed una forza di attrazione tale che non le è lecito sperare di rimanere al riparo delle tensioni che percorrono il mondo.

Che cosa resta allora? Gli autori propongono un'Europa «potenza civile», nozione in cui riassumono tutte le possibilità di influenza di cui i paesi membri della Comunità effettivamente disporrebbero, sol che si decidessero di utilizzarle insieme. Questo potere dovrebbe essere esercitato al fine di estendere al maggior numero possibile di paesi del mondo l'impegno di assoggettare i comportamenti nazionali a norme comuni che i paesi membri hanno assunto. Gli autori dello studio hanno inteso provocare un dibattito. Ed un dibattito il più esteso possibile è senza dubbio necessario se ciò che si vuole è l'Europa del consenso e non un'Europa degli addetti ai lavori, in cui riesca difficile al singolo cittadino di identificarsi.