

SULLA CRISI DELLA COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE

E forse dall'Europa che nasce, nel dopoguerra, un modo nuovo di vedere la cooperazione internazionale: è dall'Europa che negli anni '60 cominciò a prendere corpo la prospettiva di un nuovo ordine economico internazionale.

Un primo contributo viene proprio dalla costruzione della CECA, della CEE e dell'EURATOM, con tutto ciò che questo fatto significa in termini di ripudio dei vecchi ideali nazionalistici.

Un secondo contributo può essere colto nello sviluppo dei rapporti fra la CEE ed i paesi ad essa associati, di cui la convenzione di Lomé, che ne è l'espressione più avanzata, rappresenta ancor oggi l'unico modello di cooperazione fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo non ricusato da questi ultimi (1).

Un terzo contributo, infine, ed è quello che qui più ci interessa, emerge dalla presa di coscienza della Comunità di quel nuovo bipolarismo impostosi all'indomani della guerra del Kippur; bipolarismo non più est-ovest, ma nord-sud. Si comprese in quei giorni che il discorso sulla cooperazione economica nel mondo, sul superamento dei bisogni, sull'equilibrio da raggiungere fra superpotenze, paesi industrializzati e terzo mondo doveva assumere dimensioni diverse e più globali. Si mise allora in drammatica evidenza lo stretto grado di interdipendenza esistente fra i vari sistemi economici a prescindere dal livello di sviluppo raggiunto da ciascuno di essi e si confermò l'esigenza di uno sforzo di cooperazione allargato a tutti i paesi del mondo.

Il ruolo che la cooperazione economica internazionale può svolgere ai fini di evitare, contenere o superare le possibili crisi e di ristabilire equilibri alterati dall'intervento di fattori di perturbazione delle attività produttive, appare difficilmente contestabile: tuttavia gli ambienti dirigenti della maggior parte dei paesi industrializzati sono ancora riluttanti a considerare seriamente tale ipotesi in tutte le sue implicazioni e ad accettare che il rapporto fra paesi ricchi e paesi poveri evolva dalle relazioni di tipo assi-

(1) Cfr.: intervista a S. Cheysson, su *Mondo Economico* del 7 Ottobre 1978.

stenziale, che hanno accompagnato il processo di decolonizzazione dal suo inizio ad oggi verso un rapporto dal contenuto più equilibrato, articolato fra due gruppi di interlocutori ognuno dei quali sia in grado di dare il proprio contributo allo sviluppo delle relazioni economiche internazionali.

Il tentativo di dar vita a nuove forme di ordine economico internazionale era stato, del resto, in precedenza già affrontato dal « Punto IV » di Truman ai due « Decenni delle Nazioni Unite per lo sviluppo », dalla creazione della Banca Mondiale alla costituzione di diversi istituti ed organismi delle Nazioni Unite: UNDP, UNIDO, FAO, ecc. Si tentava cioè con quelle iniziative di dar vita a una serie di dispositivi destinati a rafforzare e ad estendere su scala mondiale quel rapporto di interdipendenza economica che un tempo caratterizzava le relazioni tra le potenze dominanti e i territori colonizzati: rapporto di interdipendenza razionalizzato e intensificato soprattutto attraverso l'imposizione ai paesi arretrati di modelli di sviluppo di tipo occidentale (tuttavia non conformi alle esigenze e alle realtà economiche, sociali e culturali delle popolazioni interessate) e attraverso una serie di misure di ordine monetario, di natura finanziaria e di carattere commerciale, intese ad imprimere ai mercati internazionali delle materie prime e dei prodotti di base provenienti dai paesi in via di sviluppo l'andamento voluto dai paesi industrializzati (2).

La reazione all'« occidentalismo » di tale concezione di cooperazione era ovvia. Nacque così lo sforzo di aggregazione di quello che doveva più tardi essere definito il « Terzo Mondo », una aggregazione che ebbe inizio con la Conferenza afro-asiatica di Bandung, dove si incontrarono, nell'aprile 1955, per la prima volta, 29 paesi « non allineati ». Dopo Bandung, Belgrado, Il Cairo, Lusaka, Georgetown, Algeri e Colombo (alla riunione di Colombo erano presenti 76 paesi) furono le successive tappe di un lungo e faticoso processo, nel corso del quale i vari protagonisti ricercarono, non sempre con successo, un'identità comune. L'obiettivo fondamentale del « non allineamento », più che economico, era infatti ideologico e politico: imporsi come forza vitale nella lotta all'imperialismo e nel rifiuto della tesi della pace come risultato dell'equilibrio di forze contrapposte.

I temi economici vennero affrontati all'inizio solo marginalmente, ma cominciarono a prendere una certa consistenza nelle riunioni successive, a misura che venivano delineandosi nelle varie sedi multilaterali i termini del rapporto fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, e appariva sempre più chiara l'interdipendenza esistente fra relazioni economiche e relazioni politiche

(2) Una sintesi del fenomeno emerge chiaramente dalla dinamica dei « terms of trade » del periodo che precedette la guerra « del petrolio », di cui alla tabella n. 1 e grafico relativo.

internazionali. Un esame più approfondito della tematica economica ebbe luogo nell'ultima riunione, quella di Colombo (3); li furono commentati e analizzati infatti i risultati della IV UNCTAD e confermati gli obiettivi dell'azione dei « 77 » (4).

La difficoltà di mettere a punto una linea di azione uniforme e coerente sui problemi politici di fondo, un certo affievolimento della spinta iniziale da parte dei paesi che di volta in volta si erano trovati alla testa del movimento — India, Jugoslavia, Algeria — nonché il successivo deterioramento dei rapporti fra alcuni dei più importanti componenti del gruppo per una serie di rivalità interne (guerra indopakistana, contrasti inter-arabi, conflitti tra paesi africani, ecc.) furono tuttavia i principali fattori che finirono per diminuire le possibilità dei non allineati di esercitare con maggiore incisività la loro influenza sull'andamento dei rapporti internazionali.

Il non allineamento resta, comunque, un momento estremamente importante nelle vicende dei rapporti internazionali dal dopoguerra ad oggi, una aggregazione ulteriormente accresciuta dalle nuove adesioni che si verificarono in occasione della Conferenza di Colombo. In ogni caso, il non allineamento ha favorito la presa di coscienza, nei paesi partecipanti, di realtà e di problemi comuni e ha contribuito alla formazione di un fronte del Terzo Mondo impegnato ad affrontare, in maniera specifica, anche il tema dell'economia mondiale.

È anche attraverso quest'ultimo processo che si giunge infatti ad Algeri, nella riunione dell'ottobre 1967, alla costituzione del Gruppo dei 77 paesi e si emana la Carta di Algeri (5) come il primo cartello preciso e perentorio di rivendicazioni comuni. Fino ad Algeri, le rivendicazioni dei paesi emergenti, avanzate isolatamente o attraverso occasionali raggruppamenti, si erano mantenute a livelli che potremmo definire di natura prevalentemente « sindacale », risentivano fortemente del passato rapporto di dipendenza dalle ex potenze coloniali e puntavano quasi esclusivamente ad un aumento dell'assistenza finanziaria. Da Algeri in avanti, invece, si parlò in termini espliciti di accordi sulle materie prime, si denunciò il progressivo deterioramento degli ostacoli tariffari e non tariffari alle importazioni, emersero tutte le componenti negative del rapporto commerciale « ineguale », si evidenziò il problema dell'indebitamento crescente e aggravato dalle condizioni di concessione dei prestiti, si denunciarono le integrazioni economiche regionali fra paesi industrializzati come strumento per perpetuare il mantenimento del rapporto di forza.

(3) Cfr.: Relazioni Internazionali, n. 34-35, Agosto 1976.

(4) Cfr.: Relazioni Internazionali, n. 19, Maggio 1974.

(5) Cfr.: Relazioni Internazionali, n. 44, Novembre 1967.

È in questo quadro che scoppia la crisi petrolifera del '73; gli effetti di essa e le ripercussioni sul mondo « forte » dei cosiddetti industrializzati sono più che noti. La crisi creò invero una esplosione di aspettative surriscaldate fra i produttori di materie prime e di petrolio in particolare; diede vita alla quarta fascia di nazioni (il quarto mondo) quello cioè che, in via di sviluppo, doveva, oltretutto, importare materie prime; evidenziò la « faiblesse » di sistemi economici di molti paesi industrializzati, fra cui indubbiamente l'Italia; rese più acute e stridenti le divergenze fra tanti paesi, appartenenti sia al mondo industrializzato che a quello in via di sviluppo. La guerra del petrolio diede in sostanza evidenza nuova al tema di un rinnovato ordine economico.

Nella IV e VII sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che si tennero nell'aprile-maggio 1974 e nel settembre 1975, il principio della creazione di una « nuova economia mondiale » fu accolto invero come obiettivo di fondo. Fu accompagnato tuttavia da una tale serie di riserve da parte dei paesi industrializzati da giustificare molti dubbi circa il buon andamento dei negoziati messi in essere dai diversi temi individuati nel corso dei lavori ONU (6).

Non mancarono comunque già allora risultati positivi: da un lato furono definite quelle che i paesi del Terzo Mondo considerano le premesse di base del nuovo ordine, dall'altro fu riconosciuta dalle due parti — almeno in linea di principio — l'esigenza di passare dalla fase di un rapporto internazionale di tipo assistenziale, caratterizzato dalla reciproca diffidenza, ad un rapporto fondato sulla cooperazione e sul dialogo in vista del raggiungimento di obiettivi comuni.

Circa il primo punto, le richieste dei paesi del Terzo Mondo, confermate e precisate nella successiva Conferenza di Manila (7), nel febbraio 1976, dal gruppo dei « 77 », possono nella loro forma più schematica, così riassumersi :

- a) stabilizzazione dei prezzi delle materie prime attraverso la stipulazione di accordi per prodotti e la creazione di un Fondo Comune;
- b) soluzione graduale del problema dell'indebitamento dei paesi in via di sviluppo;
- c) elaborazione di un codice internazionale di condotta per il trasferimento delle tecnologie;
- d) aumento dell'aiuto finanziario ai paesi in via di sviluppo;
- e) adozione di misure speciali a favore dei paesi più poveri (quarto mondo), dei paesi in maggiori difficoltà strutturali (isole,

(6) Cfr.: Relazioni Internazionali, n. 38, Settembre 1975.

(7) Cfr.: Relazioni Internazionali, n. 42, Ottobre 1976.

paesi senza litorale, ecc.) e dei paesi maggiormente colpiti dall'aumento dei prezzi del petrolio.

Sullo sfondo di tutto questo pacchetto di richieste cominciava ad emergere con urgenza, e come presupposto essenziale della cooperazione, il problema della riforma del sistema monetario internazionale. Appariva infatti evidente che le misure fino allora adottate in questo campo non rivestivano (e non rivestiranno nemmeno successivamente) efficacia reale al fine di modificare una situazione in cui le fluttuazioni di cambio del dollaro finivano per alterare sensibilmente il volume di reddito dei produttori di materie prime (e tale fenomeno diventerà invero patologico negli anni '70).

Quanto alle prospettive di apertura del dialogo, tra i contendenti, dobbiamo riconoscere che una certa disponibilità al colloquio si era in realtà formata nei paesi industrializzati, sotto l'effetto traumatico della crisi petrolifera. Ma il colloquio doveva, negli intendimenti della maggior parte dei paesi occidentali, essere limitato quasi esclusivamente al petrolio o muoversi nella tradizionale logica di mercato. Gli Stati Uniti avevano promosso infatti la creazione dell'Agenzia internazionale dell'energia, alla quale aderirono i paesi membri della Comunità Europea e gli altri paesi industrializzati del gruppo occidentale. Scopo della agenzia era quello di promuovere un fronte comune tra i paesi consumatori di energia e di trattare da posizioni di maggior forza con i paesi produttori il prezzo e la sicurezza degli approvvigionamenti di petrolio grezzo. Nè la messa a punto di una posizione comune fra i paesi occidentali si rivelò d'altronde agevole, data la complessità dei temi trattati relativi anche allo sviluppo delle fonti alternative di energia.

A qualificare i tempi del dialogo intervenne poi la Francia, la quale aveva rifiutato di aderire all'iniziativa americana dell'Agenzia, e aveva successivamente continuato a criticarne la formula per il motivo, tra l'altro, dell'esclusione dei paesi produttori dal confronto. Il governo di Parigi prese così l'iniziativa autonoma di proporre una conferenza per un dialogo nord-sud sui temi dell'energia aperta ad ambedue gli interlocutori.

L'Europa, seppure in forma non sufficientemente incisiva e articolata, aveva in sostanza operato per cercare di elaborare quella « difficile strategia per semplificare la nostra società » (per dirla con Roberto Vacca)⁽⁸⁾ che sembra essere, tutto sommato, il traguardo che ci dobbiamo tuttora porre, soprattutto noi europei e d'accordo con il mondo arabo, per gli anni a venire.

La Conferenza per la cooperazione economica internazionale si svolse a Parigi dal dicembre 1975 a giugno 1977; vi presero parte 27 paesi, 19 dei quali rappresentavano il « Gruppo dei

(8) R. VACCA, *Medioevo prossimo futuro*, ?

77 » (Algeria, Argentina, Brasile, Camerun, Egitto, India, Indonesia, Iran, Iraq, Giamaica, Messico, Nigeria, Pakistan, Perù, Arabia Saudita, Venezuela, Jugoslavia, Zaire e Zambia), mentre gli altri 8 rappresentavano i paesi industrializzati (Australia, Canada, CEE, Spagna, Svizzera, Svezia, Stati Uniti, Giappone); i 9 paesi membri della Comunità Economica Europea partecipavano con una delegazione unica.

Durante il corso della Conferenza di Parigi si svolse a Nairobi, nel maggio 1976, la IV Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo.

Con la sola eccezione del tema dell'energia, i soggetti trattati a Nairobi furono sostanzialmente gli stessi che erano contemporaneamente in discussione a Parigi. Il fatto di disporre di due sedi negoziali nello stesso tempo non facilitò certamente i lavori in nessuno dei due contesti: fece sì anzi che la IV UNCTAD si concludesse con una serie di decisioni interlocutorie. Nemmeno nell'anno di lavori che ancora seguì, la Conferenza per la cooperazione economica internazionale riuscì d'altronde a dissipare nessuna delle ambiguità, degli equivoci e delle diffidenze che avevano caratterizzato, fin dall'inizio, il dialogo.

* * *

Quali i principali temi trattati in quel dialogo? Innanzitutto la creazione di un Fondo Comune per la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime. È questa la richiesta tipica e qualificata del « gruppo dei 77 » e che costituisce il tema centrale dei lavori di Parigi e di Nairobi. Con essa si prevede la costituzione di un « Fondo Comune » destinato a finanziare la realizzazione di un « programma integrato » di sviluppo e basato essenzialmente sulla stabilizzazione dei prezzi di un certo numero di materie prime e di prodotti di base. Tale programma dovrebbe consistere essenzialmente nella stabilizzazione, a livello sufficientemente remunerativo per i produttori (e ragionevole per i consumatori), dei prezzi delle materie prime, attraverso la costituzione di una serie di « stocks » regolatori per un certo numero di prodotti, nel quadro di appositi accordi per ciascun prodotto; nel favorire gli investimenti destinati ad aumentare la produzione e la produttività nel campo delle materie prime, migliorandone al tempo stesso la qualità e facilitandone la commercializzazione; nel promuovere la diversificazione delle economie sottosviluppate, stimolando l'avvio di un processo di industrializzazione basato principalmente sulla trasformazione delle materie prime esistenti e sull'utilizzazione razionale delle risorse disponibili.

Il Fondo Comune qui previsto, a differenza di altre possibili soluzioni di volta in volta prese in esame — e sta in ciò la sua portata politica — coinvolgerebbe nella gestione anche i paesi del Terzo Mondo e, costituito con il contributo di tutti i paesi

membri dell'UNCTAD, fornirebbe direttamente agli interessati i mezzi finanziari necessari sia ad assicurare la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime, sia a realizzare le altre parti del « programma integrato ». Oltre che dai contributi finanziari dei paesi partecipanti, il Fondo potrebbe essere alimentato attraverso operazioni sul mercato finanziario internazionale (richieste di prestiti, emissioni di obbligazioni, ecc.). Con la graduale estensione della propria attività ad altri settori di intervento, diventerebbe poi gradualmente il centro motore delle attività connesse con lo sviluppo e si sostituirebbe, almeno in parte, e nella sua funzione specifica, alle organizzazioni internazionali competenti.

La proposta del « Fondo » non ha mancato di sollevare forti contrarietà fra i paesi industrializzati, contrasti alla cui attenuazione ha contribuito l'Europa comunitaria quando pretese di rovesciare i termini del problema rispetto al progetto dei « 77 »: anziché partire cioè dal Fondo per finanziare gli accordi sulle materie prime, partire cioè dalla stipulazione di un certo numero di accordi, ognuno dei quali verserebbe in un Fondo Comune una parte delle sue disponibilità finanziarie e consentirebbe al Fondo di agire da cassa di compensazione tra i diversi accordi facilitandone anzi il funzionamento (era su questa proposta riduttiva rispetto alla richiesta dei « 77 » che avrebbe potuto costituirsi d'altronde una base ragionevole di negoziato).

In sede di ripresa del negoziato UNCTAD per il Fondo Comune i paesi occidentali (il « Gruppo B ») articolarono una proposta più completa da contrapporre al progetto dei « 77 ». Ma anche in questa seconda fase del negoziato non si raggiunsero risultati concreti, nonostante il confronto diretto fra le posizioni delle due parti (un confronto che era mancato nel precedente negoziato), se si esclude l'individuazione di talune formule che potrebbero risultare utili qualora si riuscisse a raggiungere una intesa sul piano politico.

Quale comunque oggi lo stato del negoziato?

Il contrasto di fondo non è sostanzialmente mutato: i paesi occidentali continuano ad avanzare una proposta basata sulla priorità cronologica degli accordi rispetto alla costituzione e al funzionamento del Fondo, mentre i « 77 » chiedono che sia il Fondo, con le sue disponibilità finanziarie derivanti dai contributi obbligatori degli Stati, a rendere possibile la stipulazione e il funzionamento degli accordi. In realtà, i paesi in via di sviluppo sono convinti che il sistema proposto dagli occidentali non potrà in pratica funzionare e che la difficoltà, aggravata da una contraria volontà politica di dar vita agli accordi sugli stocks regolatori, finirà per rendere irrealizzabile la costituzione del Fondo.

Le prospettive di positiva ripresa del negoziato dipenderanno così dalla capacità dei paesi occidentali di raggiungere una base di trattativa accettabile per i « 77 », con una proposta credibile,

capace così di contenere elementi atti a superare le comprensibili diffidenze della controparte. Sarebbe comunque possibile un compromesso? Forse sì qualora, fermo il principio che il Fondo dovrà essere alimentato essenzialmente dalle risorse finanziarie degli accordi e quindi entrare in funzione solo dopo che un certo numero di questi ultimi sarà diventato operante, si immagini una precostituzione del Fondo attraverso contributi minimi dei paesi partecipanti al fine preminente di permettere la creazione delle strutture organizzative e amministrative dell'ente la cui esistenza formale potrebbe così precedere quella degli accordi specifici. Non sarebbe d'altronde la prima volta che una istituzione, operando, creerebbe anche i suoi contenuti.

Altro tema non meno importante negli incontri di Parigi e di Nairobi è poi quello sull'« indebitamento dei paesi in via di sviluppo ». La crisi del petrolio ha contribuito ad aggravare ulteriormente una situazione che anche prima si presentava in termini molto seri.

Per questo insieme di paesi non produttori di petrolio, l'ammontare del debito e il relativo servizio rappresentano rispettivamente il 20% e il 3% (9) del prodotto interno lordo globale. Evidente è, dunque, la difficoltà di conciliare l'esigenza di far fronte alle scadenze dei pagamenti ai creditori e la possibilità di effettuare investimenti necessari ad assicurare un ragionevole ritmo di sviluppo.

Ed è soprattutto per questo motivo che un certo numero di paesi in via di sviluppo aveva chiesto che si procedesse a una moratoria generalizzata di così enorme massa di debito. Di fronte alla ferma opposizione dei paesi industrializzati (la cifra complessiva del debito rappresenta quasi un terzo della liquidità internazionale), i « 77 » hanno però ridimensionato la richiesta proponendo che la moratoria sia limitata ai soli paesi maggiormente colpiti dall'aumento dei prezzi del petrolio o, comunque, affetti da maggiori difficoltà strutturali (si tratterebbe, pur sempre, di una cifra di 80 miliardi di dollari) (10). È proprio dai bisogni di questi paesi che trae origine logica un altro importante dibattito; quello sul codice di condotta per il trasferimento delle tecnologie.

Il trasferimento di tecnologia dai paesi industrializzati ai paesi in via di sviluppo rappresenta infatti una delle componenti essenziali dell'evoluzione economica delle regioni arretrate e quindi anche uno strumento chiave della cooperazione nord-sud. Esso è al tempo stesso causa ed effetto della cooperazione e, se

(9) Sull'ammontare degli impegni in essere per l'ammortamento del debito pubblico esterno dei paesi in via di sviluppo si veda la tabella n. 2.

(10) Va comunque ricordato che in parte la richiesta è stata accolta: Svezia, Paesi Bassi, Svizzera, Canada e Inghilterra hanno già proceduto alla cancellazione di molti dei loro crediti. Cfr.: *Mondo Economico*, 18 Marzo 1978; « *Il sole - 24 Ore* », 3 Agosto 1978.

adeguato realisticamente alle capacità del paese destinatario, è un elemento fondamentale della creazione di un nuovo ordine economico internazionale basato su una migliore divisione internazionale del lavoro e della produzione, rivolto a sviluppare le risorse locali.

Più che qualsiasi altra manifestazione dello sviluppo economico, lo sviluppo tecnologico dà veramente la dimensione del divario esistente fra i paesi industrializzati e i paesi arretrati: è quindi comprensibile che i primi difendano energicamente questo patrimonio che rappresenta sovente il risultato di lunghe ricerche e di investimenti considerevoli, mentre i secondi reclamano la massima libertà di accesso a quello che considerano invece un patrimonio disponibile per l'intera umanità.

Ma è proprio la componente tecnologica l'apporto nuovo alla cooperazione e che può riqualificare, nel suo complesso, la generale e insoddisfacente politica dell'erogazione di aiuti finanziari ai paesi in via di sviluppo. Tanto a Nairobi, in sede di IV UNCTAD, quanto a Parigi in sede di Conferenza nord-sud, è stato ripreso quindi a ragione il tema dei trasferimenti tecnologici come idoneo a concorrere all'aumento del volume delle risorse trasferite ogni anno allo sviluppo del mondo nuovo, trasferimento in sé insufficiente (11). Se infatti obiettivo fondamentale del II Decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo era il trasferimento a titolo di aiuto da parte dei paesi industrializzati di almeno l'1% del loro prodotto interno lordo, occorre dire che questo obiettivo non solo non è stato raggiunto ma rivela, oggi, addirittura una flessione se si considera che a fronte di una crescita del P.I.L., a prezzi correnti, del 13% fra il 1976 ed il 1977 l'assistenza ufficiale allo sviluppo — doni e prestiti a lunga scadenza ed a basso tasso di interesse — ha avuto un calo dallo 0,33% allo 0,31%, registrando il più basso valore da quando si contabilizza la politica assistenziale. Va inoltre sottolineato il peso crescente dei flussi finanziari privati il quale se da un lato testimonia l'accresciuta stima del sistema bancario internazionale per questi paesi, dall'altro rivela il desiderio, oltre che la necessità, dei paesi in via di sviluppo di sganciarsi dalle pesanti ipoteche, sull'uso dei fondi, imposte dal regime degli aiuti (12). Un miglioramento della situazione dovrebbe comunque registrarsi nel triennio 1978-80 grazie ad una serie di iniziative promosse di recente, quali il rifinanziamento dell'IDA, l'azione speciale per un miliardo di dollari concordata in sede CCEI, la creazione di un fondo internazionale di sviluppo agricolo.

(11) Sul tema del trasferimento di tecnologie appropriate e sul loro utilizzo a fini di sviluppo si veda: H.W. Singer - J.A. Ansari, Rich and Poor Countries, G. Allen e Unwin, London 1977.

(12) Sul regime degli aiuti e dei finanziamenti si vedano le tabelle n. 3, 4, 5, 6.

Ma mentre resta chiara la necessità di un ulteriore sforzo in materia di erogazione di aiuti da parte dei paesi industrializzati, si pone anche il problema di un migliore coordinamento internazionale dei canali di distribuzione degli aiuti, per arrivare ad una gestione più razionale o più unitaria almeno degli aiuti concessi attraverso i canali multilaterali.

È in questa problematica che può porsi anche lo stimolo alle concentrazioni di un maggior volume di aiuti verso i paesi più poveri tanto più che si trovano in una situazione particolarmente difficile quei paesi che per deficienze strutturali, derivanti anche dalla posizione geografica (paesi sprovvisti di accesso al mare, paesi insulari, ecc.) o perché maggiormente colpiti dalla crisi petrolifera, non dispongono di fondi di finanziamento atti a consentire un ragionevole tasso di investimenti.

Già a Nairobi si è riconosciuta, in sede internazionale, l'esigenza di compiere uno sforzo supplementare — nel quadro dei programmi generali di assistenza — a favore di tale gruppo di paesi e un provvedimento concreto in questo senso è stato adottato nel corso della Conferenza nord-sud, con lo stanziamento della somma di un miliardo di dollari (formata con i contributi dei paesi occidentali e dei paesi OPEC) da destinare, attraverso l'IDA, all'esecuzione di progetti e piani di sviluppo nei paesi più bisognosi. Ma già chiaramente a Nairobi, come in altre sedi, nella discussione di questi problemi, come del resto per le altre questioni sopra accennate, i paesi industrializzati hanno adottato la tattica della difesa passiva, cercando di svolgere una azione di contenimento delle richieste avanzate da parte dei « 77 ». Si cercò cioè di rinviare nel tempo l'accoglimento di soluzioni pur inevitabili ma giudicate non preminenti rispetto alle crescenti difficoltà della congiuntura. Le manifestazioni della crisi all'interno del gruppo dei paesi industrializzati sono infatti sempre più evidenti: 17 milioni di disoccupati, forte indebitamento con l'estero per taluni paesi, forti squilibri delle partite correnti delle bilance dei pagamenti, mantenimento del tasso d'inflazione, aumento di capacità produttiva inutilizzata sono le malattie della presente congiuntura. Anzi, e ciò è ancor più preoccupante, se era in genere vero che le crisi cicliche del passato producevano esse stesse le condizioni atte a favorire la ripresa, la crisi odierna che investe invece la struttura stessa dell'economia internazionale, spinge ancora più i paesi industrializzati ad essere prudenti, conservatori, e quindi a rendere sempre più incerte le prospettive della loro ripresa.

Certo, per l'Occidente maturo, è già ben grave problema quello del riassorbimento della disoccupazione. Ma questo può essere avviato solo se è possibile mantenere una politica di espansione che, per molte ragioni, ormai satura o quasi l'area di espansione dei consumi dei paesi industrializzati, impone di aumentare

il potere d'acquisto dei paesi in via di sviluppo. Ecco come le crisi da stagnazione e da sottosviluppo si collegano fra loro. E questa un'interdipendenza che per la vastità dei problemi che solleva postula interventi e programmi di largo respiro temporale, i quali, tuttavia, potranno essere più facilmente avviati se si riuscirà a trovare soluzioni valide per alcuni problemi che costituiscono già ora il contenuto del dialogo nord-sud. Quei problemi sono premessa indispensabile all'avviamento, nei paesi interessati, di processi di sviluppo basati sulla più ampia valorizzazione delle risorse locali e sull'espansione razionale di tutte le attività produttive ed è su essi che dobbiamo ancora misurarci, sia pure alla luce di una più organica strategia.

Ovvio è dunque che i paesi poveri reclamino da tempo un nuovo ordine economico mondiale fondato su una più valida divisione internazionale del lavoro e della produzione e su una più equa ripartizione, su scala mondiale, delle risorse disponibili. Ma il nuovo ordine potrà essere realizzabile soltanto se si giungerà a stabilire fra i due gruppi di interlocutori un rapporto più equilibrato di quello che attualmente caratterizza le relazioni nord-sud: equilibrio che potrà essere assicurato anche attraverso la giusta rivalutazione del contributo che i paesi in via di sviluppo sono spesso in grado di dare al riassetto e all'espansione dell'economia mondiale con le loro materie prime, il loro potenziale produttivo e la loro potenziale domanda di prodotti dei paesi industrializzati.

È vero infatti che uno degli aspetti essenziali del dialogo nord-sud è che esso, in sostanza, è stato dettato da due necessità: la prima, quella dei paesi industrializzati, di avere un « fixing », una sicurezza in campo di approvvigionamento energetico che tuttora manca, la seconda, quella dei paesi produttori di materie prime, di instaurare rapporti nuovi che, superata ormai la fase della cooperazione intesa solo come assistenza, ponga per loro stessi e per quello che è divenuto il quarto mondo, prospettive per un nuovo ordine economico internazionale. Nè può dirsi ormai che, per quarto mondo, noi possiamo intendere solo i paesi detentori di ricchezze energetiche e di materie prime.

Nella categoria dei nuovi ricchi si iscrivono ormai anche paesi nuovi, decolonizzati, i quali, avviato il loro sviluppo, o sfruttando rendite di posizione, o utilizzando per esaltare la loro competitività il basso costo del lavoro, trasformati in paesi produttori di manufatti (utilizzando impianti di assemblaggio loro affidati dai paesi industrializzati) hanno ricavato, da queste circostanze propizie, ragioni autonome di uno sviluppo quasi spontaneo. E questo il caso di paesi come Taiwan, la Corea, Singapore ed altri che ormai si presentano sul mercato come paesi esportatori di prodotti finiti e che anzi, meglio utilizzando il fattore lavoro, appaiono dotati di una capacità competitiva, che anche solo dieci anni or sono era inimmaginabile. Il loro sviluppo anzi, utilizzando

moltiplicatori indotti, li spinge ormai a competitività non solo di prodotto finito, ma, addirittura, come nel caso della Corea, a concorrenza anche nell'offerta di impianti.

Questi nuovi paesi confermano, col loro dinamismo, e ciò è ben positivo, che lo sviluppo è possibile anche per i paesi nuovi indipendentemente dalle loro risorse in materie prime e che quindi, anche per altri paesi ancora sottosviluppati, la condizione di povertà non è insuperabile. Ma anche questa nuova fascia di « positivo sviluppo », valutato nelle circostanze di cui sopra abbiamo detto, pone in termini ancor più urgenti il problema di un ordine internazionale globale come punto di riferimento per i paesi « maturi » e per i paesi « poveri ».

Esso è necessario anche per garantire l'armonico ed articolato sviluppo delle comunità internazionali. Ed è di fronte a tale impegno che appare ancor più manifesta l'insufficienza delle linee politiche sinora seguite e prendono rilievo errori e scelte fatte in netta contraddizione con le linee di una nuova economia che garantisca il giusto uso della ricchezza e, con essa, il corretto rapporto economico tra le nazioni. È di essa che vorremmo ora brevemente discutere.

* * *

Il 1945, dopo la fine dei nazionalismi europei, ha offerto al mondo un'economia internazionale fondata sull'esaltazione del libero scambio e sulla forza traente dell'applicazione della ricerca scientifica e tecnologica alla produzione. La ricchezza dei popoli è aumentata, ma è aumentato anche il divario tra i popoli ricchi e i popoli poveri. Si è cercato di rimediare ad esso impostando, anche nella solennità delle Nazioni Unite, la cosiddetta politica di aiuto ai paesi in via di sviluppo. Con essa non si è mai però accettato il decisivo e coraggioso trasferimento di risorse dai ricchi ai poveri, non si è mai andati al di là di un umanitarismo incapace di costruire nuova economia, non si è mai, in sostanza, rotta la logica privilegiata della crescita dei paesi ricchi visti anzi, nella loro ricchezza, come forza traente anche per lo sviluppo dei popoli poveri.

Anche il sistema di Bretton Woods è oggi sostanzialmente fallito con la crisi mondiale del dollaro: non poteva non essere così, se osserviamo come esso significasse pur sempre « il riflesso degli equilibri consolidati » e non consentisse effettiva redistribuzione della ricchezza tra i popoli (13). Anche il GATT, sorto in omaggio alla teoria del libero commercio e che tanta parte ha avuto nella accelerazione degli scambi nel dopoguerra, ha esso pure ignorato le ragioni dei paesi deboli, li ha spinti all'indebita-

(13) Cfr.: S. BORTOLANI, *L'evoluzione del sistema monetario internazionale*, il Mulino, Bologna 1977, pag. 108 e seg.

mento, ha favorito sostanzialmente l'esportazione dei paesi ricchi (anche se questa tendenza si è andata attenuando in questi ultimi anni). E pure la politica di collaborazione al sottosviluppo affidata al volontariato umano, al trasferimento di tecnologie, alla cooperazione tecnica, soprattutto in questi ultimi anni, è venuta manifestando caduta di tensione morale e carenza di immaginazione.

Alla decolonizzazione, imponente fenomeno che ha capovolto gli equilibri della storia, che ci ha trasferito da un mondo tolemaico ove l'Europa era il centro della società umana, ad un mondo copernicano che trova dovunque protagonisti e responsabili di pace e di guerra, abbiamo dunque risposto, noi occidentali, secondo la tradizionale nostra mentalità, con istituti superati, ancora con gli schemi di un'economia che era fatta per una società internazionale retta dal rapporto gerarchico e coloniale, tenendo di mira più l'ottica del nostro interesse che non la promozione effettiva di un ordine nuovo. Ad esso abbiamo d'altronde rinunciato anche sprecando alcune delle grandi opportunità che la storia economica del dopoguerra ci aveva offerto nella sua novità.

L'accelerazione degli scambi di questi 30 anni di magnifico progresso? Aveva trovato la sua espressione dinamica e traente nel dollaro, moneta di riferimento, garantita di fronte al mondo dal dogma della convertibilità, dall'assicurazione di stabilità offerta dal governo della riserva federale americana. Eppure, di quella moneta, valore di riferimento di tutta l'economia internazionale, espressione dell'economia della più grande potenza del mondo, si è fatto ben presto cattivo uso sia da parte degli Stati Uniti d'America, sia da parte dei detentori di dollari.

Politiche di domanda incoerenti rispetto all'offerta poste in essere per demagogia politica, disinteresse — *benign neglect* — statunitense per la stabilità della loro moneta, crescita incontrollata dell'inflazionistico mercato dell'eurodollaro, ecc., finivano per scardinare quel sistema monetario che bene o male era pur sempre un punto di riferimento per i ricchi e per i poveri, con grave danno per questi ultimi, meno avvezzi, fra l'altro, all'uso dei sofisticati mezzi della politica monetaria e dei cambi.

Un'altra grande opportunità del dopoguerra mal gestita da tutta la società internazionale? Quel progresso scientifico e tecnico imponente che, sviluppatosi con una velocità inusitata, passando attraverso le esperienze del nucleo pacifico, della conquista dello spazio, dell'informatica, della chimica raffinata, della biologia più avanzata, avrebbe potuto essere usato come strumento di risoluzione dei problemi della povertà, della salute e del benessere dell'uomo. Quel progresso fu invece indirizzato spesso ad alimentare contrasti di potenza, corsa agli armamenti, folli equilibri militari altamente costosi: si sottraeva così ricchezza a investimenti

sociali che avrebbero potuto rivivificare il mondo e ridare alla scienza ed alla tecnica tutto il loro significato umano e traente di sviluppo e di civiltà.

E grande occasione fu perduta anche dai popoli poveri allorchè, giunti a libertà, anzichè usare della stessa per trovare un ordine progressivo in cui incanalare le loro nascenti strutture essi preferirono spesso usare della libertà e della maggiore ricchezza per scatenare conflitti tribali e regolamenti di conti antichi che insanguinarono a lungo l'Africa, l'America Latina, l'Asia, o per autocombustione o per esterne strategie di potenza.

E quando poi i popoli nuovi decolonizzati poterono raggiungere e valorizzare, grazie al progresso delle ricerche e alla domanda sempre più premente di materie prime dei popoli ricchi, fonti di ricchezza nelle quali non potevano sperare nel passato, di quella ricchezza esse non fecero certo uso saggio. Oltre ad alimentare la guerra economica e petrolifera degli anni '70 fecero cattivo uso degli enormi surplus monetari incrementando, con investimenti speculativi, quella inflazione della quale finiranno per fare le spese. Ben poco pensarono ad investire nello sviluppo dei popoli poveri, ancora più poveri perché appesantiti dalle difficoltà dei loro approvvigionamenti energetici.

E l'Europa e l'occidente? Non può certo dirsi che nemmeno essi abbiano fatto saggio uso del miracoloso incremento del loro tenore di vita; anzichè realizzare con esso migliore giustizia distributiva a più alto livello economico, lasciarono accentuare il contrasto di punte sociali al loro interno e pagarono, come pagano tutt'oggi, il prezzo della loro espansione disordinata con la disoccupazione e con una inflazione monetaria contagiosa per il mondo intero.

Il dopoguerra e la decolonizzazione ci hanno dato, di contro, un mondo nuovo e aperto e sviluppato; la decolonizzazione lo ha definitivamente rinnovato; ma a tanta novità l'uomo ha risposto con l'egoismo tradizionale, le nazioni hanno risposto con la logica di potenza, nè si sono rese conto che in un mondo più vasto e interdipendente occorreva accettare umana solidarietà e che il maggior benessere doveva essere accompagnato da un maggiore livello culturale e civile e quindi da massimo investimento nell'uomo in quanto tale più che in macchine.

Non ci troviamo dunque oggi di fronte ad una crisi ciclica; la crisi è di struttura e da direzione, di mentalità. Se il dialogo nord-sud si va continuamente arenando, ciò non dipende dunque solo dalle sue difficoltà oggettive, quanto piuttosto dal fatto che il negoziato è visto nei limiti di una guerra economica e non è condotto invece come ricerca di un nuovo ordine internazionale fondato su convivenza e complementarietà di popoli.

Non crisi ciclica, dunque, non crisi di mercato quanto piuttosto crisi di strutture, di architettura dell'economia internazionale, di organizzazione del lavoro tra i popoli e, dietro tutto ciò, crisi di quei valori morali che sono indispensabili perché l'economia di solidarietà possa affermarsi, valori validi per i popoli così come sono validi per la convivenza degli uomini in ogni comunità cittadina.

Da ciò la crisi dei meccanismi dell'economia internazionale. La moneta scivola e rende incerta la transazione commerciale: ma il problema non è di surrogarla o meno con l'oro: è di salvarla da una manipolazione che la deteriora continuamente con danno soprattutto delle economie povere. Non è finita la legge del libero commercio che, nel suo dinamismo, è stimolatrice di economia altamente produttiva: è finito semmai un commercio che sia fondato solamente sul lucro, che non accetti un minimo di governo, una ripartizione nuova di compiti produttivi tra i popoli dietro una garanzia di accesso alle materie prime che abbia come contropartita meccanismi di stabilizzazione dei prezzi di prodotti sensibili.

Aree coerenti di collaborazione internazionale come quelle della Comunità Economica Europea sono certo uno spazio interessante per avviare l'esperienza di nuovi rapporti internazionali anche sul piano economico (14). Esse consentono la ricollocazione delle risorse interne secondo criteri ottimali ed accentuano l'interdipendenza organizzata con il mondo esterno che stimola a collegamenti regionali. Aree politiche di collaborazione come quella della Comunità Economica Europea, se sviluppate nella loro logica, possono poi meglio sbocciare in aree monetarie unitarie, che con monete comuni (come quella già programmata per la CEE) aumentino i mezzi di scambio, concorrano a stabilizzare il dollaro condizionandolo, siano sfida al rublo ad uscire dall'isolamento autarchico nel quale il mondo comunista si è sino ad ora tenuto pur di fronte alla gravità della situazione mondiale. E poiché, come abbiamo detto, la crisi dell'economia oggi è crisi di struttura, diciamo anche che urge, ai fini di un nuovo ordine internazionale, un minimo di programmazione razionale del commercio e, dietro esso, un valido sviluppo agricolo, condizione prima di miglior tenore di vita economica, freno ad una « industrializzazione selvaggia » cui risale molta responsabilità di dispersione di risorse, e che va riconsiderata in termini di effettiva convenienza e nel collegamento con la vasta area dei servizi terziari.

Il futuro apre dunque un lungo discorso nel quale dovrebbero essere riqualficati i temi ed i tentativi di politica economica com-

(14) Cfr.: M. PEDINI, A. BRANCHI, *Problemi e prospettive della Comunità europea, in particolare il cap. V: la CEE come modello di sviluppo*. Marzorati, Milano 1978.

più in questo dopoguerra e che ci hanno riportato ad un risultato del tutto insoddisfacente; anzi ad una situazione che può diventare esplosiva se il contrasto tra ricchi e poveri si accentua ancora, se la guerra delle materie prime contro la guerra dell'inflazione si esaspera ulteriormente. In queste prospettive può porsi meglio anche il discorso del trasferimento delle tecnologie, della cooperazione scientifica allo sviluppo. In una migliore stabilità monetaria sarà più facile realizzare infatti strutture nuove — e di cui già si parla — quali, ad esempio, poli di sviluppo e di trasformazione di materie prime in manufatti da realizzarsi in vere e proprie « zone franche internazionali » cui partecipino più nazioni con adeguate garanzie politiche e finanziarie. Ed è anche attraverso esse che può meglio realizzarsi il coordinamento tra poli di sviluppo e ripartizione di funzioni produttive tra i mercati.

In questo contesto anche il colloquio nord-sud, tra Europa e mondo arabo, può acquistare nuova vitalità e può superare limiti che nascono dal fatto che tutti ci siamo mossi, in tale incontro, solo con la preoccupazione di attenuare i danni della inflazione dei paesi ricchi e i danni dell'indiscriminato aumento delle materie prime e del petrolio. E, nel colloquio nord-sud, l'incontro tra un'economia matura come quella europea ed un'economia ricca di risorse in espansione come quella dei paesi arabi può costituire una opportunità eccezionale per realizzare una cooperazione organica capace di concorrere, per parte sua, ad una nuova ed articolata economia internazionale spinta a sviluppo e ad investire anche nel mondo nuovo. Sarà questo d'altronde il migliore investimento anche per salvaguardare il frutto di ricchezze oggi importanti ma che il progresso scientifico — già di per se stesso investimento traente — potrebbe nel giro di pochi decenni vanificare.

Tecnologie, risorse finanziarie, risorse e ricchezze naturali vanno investite dunque sul lungo termine nello sviluppo ed è questa d'altronde la sola alternativa alla guerra, sia essa guerra sociale, sia essa guerra guerreggiata per contrasto incontrollabile di strategia di potenza. Ma questa strategia lungimirante, di cui è ormai matura l'esigenza, va oggi governata non solo secondo i criteri di una nuova economia ma anche secondo le regole di una nuova morale. E in ciò sta appunto la sfida di questo tempo di fine millennio. Una sfida che non può attendere troppo a lungo risposta.

MARIO PEDINI

Ministro della Pubblica Istruzione