GIANNI ZANDANO

RAPPORTI COMMERCIALI E FINANZIARI TRA PAESI AVANZATI E TERZO MONDO DOPO LA CRISI DEL PETROLIO

SOMMARIO: 1. Il rincaro dei prodotti petroliferi e lo squilibrio creato nella situazione dei pagamenti internazionali. — 2. Il problema dei paesi importatori. — 3. Il processo di aggiustamento. — 4. I meccanismi di finanziamento. — 5. Problemi di aggiustamento interno dei paesi consumatori di petrolio. — 6. Le conseguenze della crisi petrolifera per i paesi in via di sviluppo non esportatori di petrolio. — 7. La riduzione del prezzo del petrolio. — 8. Una soluzione alternativa: l'investimento del *surplus* OPEC nel « Quarto Mondo ». — 9. Prospettive di attuazione.

1. *Il rincaro dei prodotti petroliferi e lo squilibrio creato nella situazione dei pagamenti internazionali.*

Le trasformazioni subite dall'economia mondiale negli ultimi due anni sono di un ordine di grandezza senza precedenti: il quadro delle relazioni commerciali e finanziarie tra il mondo industrializzato ed i paesi in via di sviluppo, relativamente stabile per oltre 20 anni, ne esce totalmente sconvolto. Le cause del radicale mutamento sono certo più d'una: vi hanno contribuito il boom economico mondiale 1971-73, gravi strozzature nell'offerta di beni primari essenziali, tensioni inflazionistiche di varia origine.

Ma nessuna regge il confronto, per l'eccezionale portata delle conseguenze, con la decisione unilaterale dei paesi dell'OPEC (1) di quadruplicare il prezzo del petrolio.

Gli effetti sconvolgenti del rincaro dei prodotti petroliferi sulla situazione dei pagamenti internazionali si ricollegano a due ragioni:

a) i bassi valori dell'elasticità di prezzo della domanda e dell'offerta di petrolio dei paesi consumatori nel breve periodo:

(1) Abu Dhabi, Kuwait, Libia, Arabia Saudita, Qatar, Emirati Arabi Riuniti, Algeria, Irak, Iran, Venezuela, Indonesia, Nigeria.

prezzi più elevati potranno condurre ad un minor consumo relativo di petrolio importato, e stimolare lo sviluppo di fonti energetiche alternative, soltanto gradualmente nel tempo;

b) l'incapacità di breve periodo dei maggiori paesi esportatori di petrolio di accrescere le importazioni nella misura sufficiente per utilizzare l'intero prevedibile incremento dei ricavi dalle loro esportazioni: benché la capacità di assorbimento vari grandemente tra i paesi OPEC, il surplus aggregato delle esportazioni potrà ridursi in misura significativa solo nel medio-lungo termine, anche perché provvedere un forte incentivo al consumo di beni importati attraverso un sostanziale apprezzamento delle monete non rientra nell'attuale strategia dei produttori di petrolio, diretta piuttosto a diversificare l'economia e ad acquisire attività fruttifere all'estero.

Salvo evoluzioni imprevedibili, il combinarsi di questi due fattori è destinato a provocare non soltanto ampie oscillazioni nei conti con l'estero di numerosi singoli paesi, ma anche un colossale squilibrio nella struttura globale dei pagamenti internazionali tra grandi gruppi di paesi. Già alla fine dell'anno in corso il « surplus non spendibile in importazioni correnti » accumulato dai paesi dell'OPEC si aggirerà intorno ai 65 miliardi di dollari.

Ad esso corrispondono disavanzi di simili proporzioni da parte dei paesi importatori di petrolio, gravanti per due terzi circa sui paesi industrializzati, e per un terzo su quello che McNamara ha battezzato il « Quarto Mondo » (paesi in via di sviluppo non esportatori di petrolio, con redditi annui pro capite inferiori ai 200 dollari).

Oltre il 1974, l'andamento del surplus diventa un esercizio di alta congettura, ma dipenderà essenzialmente da due variabili: l'evoluzione della domanda di importazioni di petrolio, e lo sviluppo della capacità di assorbimento dei paesi esportatori.

Assumendo che il prezzo attuale del petrolio venga mantenuto costante in termini relativi, sia cioè agganciato attraverso un congegno di scala mobile all'indice dei prezzi dei prodotti industriali e di altri beni essenziali importati dai paesi OPEC, la futura domanda di importazioni di petrolio dipenderà essenzialmente dal tasso di crescita delle economie importatrici, e dal successo degli sforzi diretti a ridurre i consumi di energia ed a sviluppare fonti energetiche alternative. D'altra parte, la capa-

TAVOLA 1

RICAVI DALLE ESPORTAZIONI DI PETROLIO
DEI PAESI O.P.E.C. (a) - PROIEZIONI
(miliardi di dollari USA)

	IPOTESI I (mantenimento prezzi 1974) (b)			IPOTESI II (declino dei prezzi a \$ 7) (b)		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Gruppo I	50,9	76,4	110,6	50,9	82,5	120,1
Gruppo II	44,3	74,2	112,0	44,3	65,0	111,1
Gruppo III	11,3	19,4	29,4	11,3	16,8	25,3
Valore totale	106,5	170,0	252,0	106,5	164,3	256,5
Produzione totale (milioni tonn.)	1.577	1.766	2.000	1.577	2.084	2.430

Fonte: Stime della Banca Mondiale.

(a) Sono esclusi gli Emirati Arabi Riuniti. I Paesi OPEC sono divisi in tre gruppi: Gruppo I (Abu Dhabi, Kuwait, Libia, Qatar, Arabia Saudita); Gruppo II (Algeria, Iran, Irak, Venezuela); Gruppo III (Indonesia, Nigeria).

(b) Le assunzioni di prezzo nella Ipotesi I e II sono in dollari 1974; le stime dei ricavi sono espresse in miliardi di dollari correnti.

TAVOLA 2

COMMERCIO INTERNAZIONALE, RICAVI DALLE ESPORTAZIONI
DI PETROLIO, E RISERVE DEI PAESI O.P.E.C. (Ipotesi I)

	1973	1975	1980	1985
Esportazioni di petrolio	31	116	186	272
Introiti dal petrolio (a)	24	108	173	256
Esportazioni di beni	36	125	210	331
Importazioni di beni	25	51	140	305
Reddito da investimenti (b)	2	11	42	89
Incremento delle riserve	16	30	107	107
Situazione delle riserve	26	170	653	1.206

Fonte: Stime della Banca Mondiale.

(a) Gli introiti governativi dal petrolio includono il « participation income ».

(b) Esterni soltanto.

capacità di assorbimento dei paesi esportatori di petrolio è una funzione del loro sviluppo economico, che dipende dalla possibilità di accelerare i programmi di investimento, dagli accordi per il trasferimento di tecnologia ecc.

Sulla base di ragionevoli ipotesi concernenti queste variabili, un recente studio della Banca Mondiale (2) arriva alla conclusione che mentre la capacità di assorbimento dei paesi OPEC del gruppo II e III (3) sarà cresciuta in misura sufficiente per metterli in grado di iniziare, già nei primi anni della prossima decade, l'utilizzo delle riserve finanziarie accumulate, per i paesi del gruppo I — che sono i più importanti produttori — tale traguardo ricade al di là dell'arco temporale realisticamente assumibile per le proiezioni (4). Pertanto, secondo le stime degli esperti della Banca Mondiale, lo stock di riserve finanziarie dei paesi OPEC nel loro insieme potrebbe ammontare, includendovi il reddito sugli investimenti esterni, a circa 650 miliardi di dollari nel 1980, ed a 1.200 miliardi nel 1985 (Tav. 2).

Gli ordini di grandezza sono tali da rendere irrilevanti i dubbi sulla esattezza delle stime: anche se queste si riducessero alla metà, o ad un terzo, ciò non intaccherebbe minimamente la natura del problema.

2. *Il problema dei paesi importatori.*

Per i paesi importatori, l'emergere di un tale squilibrio nei pagamenti internazionali — del tutto senza precedenti per natura e dimensioni — solleva una gamma di eccezionali problemi, sintetizzabili in ultima analisi nella necessità di impedire che il repentino mutamento nella ragione di scambio si ripercuota troppo pesantemente sul livello degli scambi e sui tassi di crescita mondiali.

Sin dall'insorgere della crisi energetica è emersa in primo piano la preoccupazione di assicurare che il deflusso di capitali dai paesi OPEC equivalesse in valore al « gap » dei pagamenti correnti dell'insieme dei paesi consumatori: è infatti il problema

(2) IBRD, *Prospects for the Developing Countries* (Report No. 477), 8 luglio 1974, p. 31.

(3) Per la distinzione in gruppi dei paesi OPEC, cfr. la nota in calce alla Tav. 1.

(4) Per l'andamento dei ricavi dalle esportazioni di petrolio dei paesi OPEC, cfr. la Tav. 1.

del riciclaggio del surplus non spendibile dei paesi produttori di petrolio che ha attratto l'attenzione della maggior parte dei commentatori.

Tuttavia, in un certo senso, questo è un falso problema. La decisione dei paesi OPEC di esportare petrolio per importi eccedenti il fabbisogno di valuta richiesto per finanziare le loro importazioni equivale necessariamente alla decisione di investire il surplus corrente all'estero (5). Vi sono solo due modi in cui i paesi produttori di petrolio potrebbero evitare l'investimento estero:

a) utilizzando tutti i ricavi dalle esportazioni per finanziare il livello desiderato di importazioni: risultato che, data la enormità del surplus attuale, potrebbe essere ottenuto o riducendo drasticamente il prezzo del petrolio e mantenendo inalterati i volumi esportati, oppure mantenendo inalterato il prezzo e riducendo drasticamente i volumi esportati. La prima via implicherebbe un ritorno dei prezzi ai livelli pre-ottobre 1973, ed è quindi inaccettabile all'OPEC. La seconda implicherebbe una riduzione delle forniture di petrolio intollerabile per i paesi consumatori, che sarebbero probabilmente costretti a reagire con la forza per proteggere i loro interessi vitali;

b) effettuando donazioni su larga scala ai paesi in via di sviluppo non produttori di petrolio. Ma, a parte qualche gesto simbolico, l'inclinazione dei paesi OPEC è piuttosto di aiutare i cugini poveri con prestiti ed investimenti, anziché con donazioni.

Pertanto, non può sussistere il minimo dubbio che i paesi OPEC dovranno restituire globalmente, in una forma e nell'altra, ai paesi consumatori (nel loro insieme) i capitali necessari per colmare il deficit globale delle transazioni correnti: incidentalmente, la constatazione di questo inevitabile dato di fatto dovrebbe anche ridimensionare le ansie di quanti si preoccupano della creazione di veicoli di investimento idonei a proteggere i detentori dei petrodollari contro inflazione e svalutazioni.

Queste osservazioni, tuttavia, non significano che il sistema monetario internazionale sia in grado di sostenere gli enormi trasferimenti di ricchezza provocati dal rincaro dei prodotti petroliferi: significano soltanto che il problema dei pagamenti non

(5) Cfr. G. A. POLLACK, *The Economic Consequences of the Energy Crisis*, in « Foreign Affairs », aprile 1974, pp. 452-471.

sortgerà tra il gruppo dei paesi OPEC ed il gruppo dei paesi consumatori, ma piuttosto all'interno di questi ultimi: che, in altre parole, non esiste un problema di riciclaggio dei petrodollari da un punto di vista globale, ma che esiste il problema di un *appropriato riciclaggio* tra i singoli paesi. Al limite, si potrebbe configurare una situazione estrema nella quale l'insieme dei paesi importatori è in equilibrio mentre ciascuno di essi registra mostruosi squilibri di segno diverso, che si compensano nell'aggregato. Se il sistema dei pagamenti internazionali reggerà o meno all'ondata d'urto della crisi energetica dipenderà dalla soluzione che saprà dare ai due problemi dell'aggiustamento reciproco e del finanziamento dei singoli paesi importatori di petrolio. Problemi molto complicati, che ci proponiamo ora di illustrare brevemente nei paragrafi che seguono.

3. *Il processo di aggiustamento.*

Nessun problema di aggiustamento reciproco nascerebbe se i paesi OPEC investissero all'estero il surplus non spendibile in relazione al disavanzo di origine petrolifera di ciascun paese importatore. Supponiamo di avere un mondo costituito da 3 paesi o gruppi di paesi, dove indichiamo con A il gruppo di paesi OPEC, con E il gruppo di paesi europei, con U gli Stati Uniti. L'ipotesi è che A investa il surplus corrente realizzato nei confronti di E in monete europee, e quello realizzato nei confronti di U in dollari americani: la forma dell'investimento è irrilevante, e può andare dai depositi bancari a breve termine ai titoli del debito pubblico o all'acquisto di azioni.

Finché A è neutrale nelle sue preferenze tra le varie monete, e continua a detenerle, il *trasferimento finanziario* (che va da E ed U verso A) non è seguito da alcun *trasferimento reale*: poiché il disavanzo delle partite correnti di E ed U è compensato da un equivalente saldo positivo nel movimento dei capitali, non si verifica alcuna riduzione nel reddito reale di E ed U, ed il più alto costo delle importazioni petrolifere è pagato in carta moneta nazionale (6).

(6) Per un esame delle conseguenze della crisi petrolifera con l'ausilio della teoria dei trasferimenti internazionali cfr. J. TUMLER, *Oil Payments and Oil Debt in the World Economy*, in « Lloyds Bank Review », July 1974, pp. 1-14.

Ma è molto improbabile che A non abbia preferenze tra le varie valute: alcuni paesi consumatori di petrolio sono decisamente più attraenti di altri sia come luoghi dove investire, sia come produttori di beni che A desidera acquistare. Non sarebbe illogico se A, nel processo di selezione, optasse per il paese o i paesi la cui economia, per essere relativamente più forte e meno dipendente dal commercio estero, offre maggiori garanzie di sicurezza per la custodia del surplus sino al momento in cui questo potrà essere utilizzato per maggiori importazioni o per altri investimenti.

Ipotizziamo, abbastanza realisticamente, che il dollaro USA sia la moneta preferita, e che non vi sia certezza che A terrà indefinitamente dollari. In tal caso, E dopo aver esaurito le sue riserve valutarie, avrà un grave problema da risolvere: se non vuole indebitarsi pesantemente, ed assistere passivamente all'accumularsi di un massiccio debito esterno, dovrà cercare di guadagnarsi i dollari necessari per pagare le sue importazioni petrolifere.

L'unico modo per farlo è di realizzare un surplus di esportazioni con U, che chiuderebbe il circuito: il trasferimento finanziario muoverebbe da E e U verso A, mentre il trasferimento reale andrebbe da E ad U. Notiamo incidentalmente che, nel decidere in quale moneta investire, A influenza la direzione del trasferimento reale: nella fattispecie, A concederebbe ad U un duplice prestito, da una parte esentandolo temporaneamente dal pagare in beni e servizi l'incremento del prezzo del petrolio importato, dall'altra mettendolo in grado di ricevere in aggiunta — sotto forma di beni e servizi — l'intero maggior costo delle importazioni petrolifere di E. Ma l'osservazione pertinente è un'altra: per riequilibrare le partite correnti di E, è necessaria l'attiva cooperazione di U nell'assecondare le forze riequilibratrici del mercato.

Nel processo verso una nuova struttura del commercio internazionale compatibile coll'alterato flusso di capitali — che è il problema essenziale di E ed U — i movimenti dei cambi rappresentano un fattore riequilibrante di importanza primaria. In un mondo di cambi flessibili, la moneta di U dovrebbe continuare ad apprezzarsi, rendendo le esportazioni di U meno competitive sinché il saldo negativo delle partite correnti non sia diventato sufficientemente ampio da neutralizzare l'afflusso addizio-

nale di capitale. D'altra parte, E dovrebbe registrare un processo esattamente contrario, in modo da pervenire ad un nuovo equilibrio. Sfortunatamente, le libere forze di mercato non incontrano ostacoli soltanto nei manuali di economia. In pratica, è probabile che sia E che U trovino problematico delegare senza riserve alle variazioni del corso dei cambi il compito dell'aggiustamento.

Per quanto riguarda U — che possiamo ora immaginare come rappresentativo di ogni paese consumatore destinato ad essere prescelto dai paesi esportatori di petrolio per l'investimento dei loro capitali — occorre anzitutto ricordare che già l'aumento dei prezzi del petrolio potrebbe presto spingere la bilancia commerciale in rosso: andare oltre, permettere cioè una rivalutazione della moneta che accentui ulteriormente e in modo sostanziale il passivo, potrebbe essere inaccettabile, sinché sopravvive quella sorta di etica mercantilistica che identifica l'avanzo commerciale con la virtù, e il disavanzo con il vizio. D'altra parte, E può essere riluttante a permettere il deprezzamento della propria moneta nella misura necessaria per realizzare il surplus corrente nella sua bilancia bilaterale con U — un surplus corrente necessario per equilibrare il passivo con A — o perché ne teme gli effetti perversi, o perché giudica pericoloso accentuare le tensioni inflazionistiche già in atto (esaltate, per di più, dall'incremento dei prezzi dei prodotti petroliferi) o per il timore che la svalutazione sia interpretata da altri paesi in difficoltà non come una mossa verso l'equilibrio globale della situazione dei pagamenti, ma come l'inizio di pratiche valutarie predatorie.

Le stesse difficoltà di coordinamento si verificherebbero qualora il riequilibrio esterno fosse cercato attraverso il controllo della domanda. Le regole del gioco vorrebbero che i paesi come U asseconassero — con adeguate politiche monetarie e fiscali — l'effetto espansivo dell'afflusso di petrodollari sui propri mercati monetari e finanziari, in modo da generare un boom domestico abbastanza forte da mettere in grado E di realizzare il richiesto surplus commerciale: ma la reflazione della domanda può essere incompatibile con l'obiettivo di U di contenere le spinte inflazionistiche già in atto. Allo stesso modo, le restrizioni alla domanda interna che E dovesse applicare nell'interesse del riequilibrio esterno potrebbero essere conflittuali con l'obiettivo del mantenimento di livelli accettabili di occupazione: un conflitto,

peraltro, sul cui esito — data la rilevanza sociale dell'obiettivo occupazionale — non può esserci alcun dubbio.

In conclusione, il tentativo di U di difendere l'equilibrio delle sue partite correnti da una parte, e dall'altra le eventuali difficoltà di E nel perseguire politiche interne ed esterne compatibili col miglioramento del saldo commerciale, potrebbero forzare E ad un indebitamento esterno così pesante da non essere politicamente praticabile nel medio-lungo termine, anche se l'accesso ai prestiti necessari fosse assicurato dal mercato, da altri paesi, o da istituzioni internazionali: in realtà, è addirittura probabile che lo stesso A — essendo detentore di ampie attività monetarie soggette all'erosione delle forze inflazionistiche — finirebbe per protestare contro la concessione di prestiti su larga scala da parte delle istituzioni internazionali. In ogni caso, si tratta di una strada che conduce al disastro: se qualche nazione dovesse essere gravata da una quota sproporzionata del deficit globale che l'insieme dei paesi consumatori non può fare a meno di sopportare, il ricorso a misure protezionistiche diverrebbe prima o poi inevitabile, innescando una depressione mondiale dalle conseguenze imprevedibili. Di fronte a questo pericolo, il FMI ha sentito il bisogno di elaborare — per i paesi importatori — un codice di comportamento articolato in tre direttive (7):

a) accettare nel breve periodo il deterioramento del saldo delle partite correnti, poiché i tentativi di eliminarlo attraverso politiche di deflazione della domanda, restrizioni alle importazioni, e svalutazioni finirebbero soltanto per traslare su altri paesi — come in un gioco a somma zero — il problema dei pagamenti petroliferi, danneggiando irreparabilmente il commercio internazionale ed i livelli di attività economica.

b) Procedere ad aggiustamenti reciproci che tengano conto della capacità di attrazione di capitali da parte di ogni singolo paese, nonché degli squilibri esistenti prima dell'insorgere della crisi petrolifera. Ciò comporta un coordinamento delle rispettive politiche economiche in modo che il ricorso dei paesi più colpiti dalla crisi a misure restrittive interne ed alla svalutazione sia compensato dall'accettazione, da parte dei paesi in situazione più favorevole, dell'inevitabile peggioramento del saldo

(7) IMF, *Annual Report of the Executive Directors for the Fiscal Year Ended April 30, 1974*, Washington D. C., 1974, p. 26.

delle partite correnti (pur nell'ambito di politiche volte a contrastare le pressioni inflazionistiche in atto).

c) Coordinare strettamente le rispettive politiche economiche internazionali in modo da concordare un giusto dosaggio tra la parte di deficit da *finanziare* attraverso capitali privati e pubblici, e la parte di deficit da eliminare con l'*aggiustamento* attraverso movimenti di cambi e misure interne.

Il codice descrive accuratamente le reazioni appropriate dei paesi importatori di petrolio di fronte all'emergenza energetica. Ma nelle circostanze attuali, può ben rivelarsi soltanto *wishful thinking*: nella storia recente delle relazioni tra stati, nulla suggerisce che la comunità internazionale sia preparata per un grado così eccezionale di cooperazione, anche se l'alternativa è il caos. Si è già discusso dei motivi per cui i paesi con bilancia dei pagamenti in condizioni più favorevoli possono essere riluttanti ad accettare la loro legittima quota di deficit petrolifero, anche nel caso che questo concetto — del tutto preciso a livello dell'insieme dei paesi consumatori — non fosse così elusivo a definirsi a livello di singolo paese. Complicano ulteriormente la situazione il diverso grado di dipendenza da fonti energetiche esterne dei vari paesi importatori e le conseguenti divisioni tra chi intenderebbe accettare l'azione unilaterale dell'OPEC e chi invece ritiene che l'avvio di una stretta cooperazione nelle politiche di aggiustamento reciproco equivarrebbe a sanzionare decisioni di prezzo ritenute reversibili con adeguate strategie di *confrontation*.

In queste circostanze, non è affatto da escludere che alcuni paesi — esaurite le possibilità di indebitamento esterno — siano presto forzati a ricorrere quanto meno alla svalutazione, resa più attraente dalle tendenze recessive in atto come metodo per mantenere i livelli di attività economica in presenza di una caduta della domanda, e facilitata dalla aumentata possibilità di manipolazione dei cambi offerta dalla nuova era di tassi fluttuanti e dalla rottura della regola FMI di approvazione multilaterale delle modifiche alla parità.

4. *I meccanismi di finanziamento.*

Se si accetta l'ipotesi che le *chances* di attenuare le difficoltà attraverso politiche concertate di aggiustamento reciproco

— movimenti dei cambi e misure interne — siano esigue, diventa di importanza cruciale un *riciclaggio appropriato* dei petrodollari tra i vari paesi consumatori, intendendo per riciclaggio appropriato la capacità di dirigere i flussi di capitali in rapporto ai fabbisogni di finanziamento di ciascun paese. Esaminiamo brevemente se i meccanismi finanziari esistenti siano adeguati al compito.

Un efficiente meccanismo di intermediazione finanziaria è — come è noto — il mercato monetario e finanziario degli USA, e l'ipotesi che — almeno inizialmente — i paesi dell'OPEC vi avrebbero investito i loro capitali trova riscontro nella realtà. Se le autorità monetarie permettessero ai tassi di interesse a medio-lungo termine di riflettere l'accresciuto afflusso di capitali, il differenziale nel costo del denaro permetterebbe l'emissione di prestiti da parte di altri paesi meno fortunati, convogliando le disponibilità finanziarie là dove sono più necessarie. Un altro efficiente meccanismo di intermediazione finanziaria è l'euromercato, particolarmente attraente per i paesi arabi, che da sempre hanno una passione per l'anonimato e gli alti rendimenti sui depositi a breve. Tuttavia, un conto è accertare l'esistenza di meccanismi finanziari per il riciclaggio automatico dei petrodollari, un altro è affermarne l'idoneità ad incanalare i fondi in misura sufficiente nelle giuste direzioni. Per limitarci al mercato dell'eurovaluta, da più parti si è prospettata l'insufficienza e l'inadeguatezza — in tempi non brevi — al compito di riciclaggio automatico dei petrodollari. I suoi limiti sono riassumibili in tre punti:

a) Nella divergenza tra le preferenze dei paesi eccedentari, orientate (quantomeno nella fase iniziale) verso investimenti a breve termine e la necessità dei paesi deficitari di prestiti almeno a medio termine, divergenza che rende impossibile una protratta intermediazione senza creare pericolose sfasature tra la struttura dell'attivo e la struttura del passivo delle eurobanche presenti sul mercato.

b) Nei giganteschi flussi di capitali da riciclare, che superano i limiti potenziali di espansione del mercato: il rapporto tra il capitale delle eurobanche e le passività accumulate nei confronti dei paesi esportatori di petrolio raggiungerebbe presto la soglia critica.

c) Nelle distorsioni introdotte nella direzione dei prestiti, governata non dalle esigenze di riequilibrio della bilancia dei pagamenti dei vari debitori, ma da normali criteri bancari basati sulla valutazione della solvibilità e del credit-standing dei richiedenti: criteri in base ai quali non solo non si qualificerebbero i paesi in via di sviluppo (molti dei quali non sono in condizioni di effettuare il servizio di un prestito a condizioni commerciali), ma neppure alcuni paesi industrializzati, tra cui l'Italia.

Se dunque non si può attendere dagli euromercati un contributo al riciclaggio quantitativamente sufficiente (secondo stime autorevoli, potrà giungere al più ad un quinto del disavanzo petrolifero globale e qualitativamente adeguato, il finanziamento dovrà essere cercato per altre vie, ossia attraverso trasferimenti diretti dai paesi petroliferi ai mercati nazionali e mediante meccanismi multilaterali a livello ufficiale. Al riguardo, le difficoltà di istituire circuiti ufficiali per il riciclaggio dei petrodollari sono cronaca di questi giorni: gli « sportelli petroliferi » del FMI e della CEE — complessivamente poco più di 6 miliardi di dollari — rappresentano disponibilità finanziarie irrisorie di fronte all'entità del fabbisogno. Né le prospettive di un ampliamento della *oil facility* del FMI (attraverso l'emissione di 30 miliardi di dollari di prestiti indicizzati sottoscritti dai paesi dell'OPEC e utilizzabili per 4/5 per finanziare i disavanzi petroliferi dei paesi industrializzati e per 1/5 per aiutare i paesi emergenti in difficoltà) appaiono confortanti sinché gli USA rimangono contrari all'indicizzazione ed all'aumento delle quote di partecipazione dei paesi produttori di petrolio nei massimi organismi monetari internazionali. Una interessante proposta riguarda l'utilizzo dei DSP (8): la recente ridefinizione in termini di un paniere ponderato di monete largamente usate nel commercio e nei pagamenti internazionali, accompagnata da un realistico aumento dei tassi di interesse riconosciuti sui salari, potrebbero rendere i DSP uno strumento molto attraente per la costituzione di riserve, rispetto a scorte auree sterili o a monete di riserva esposte ai rischi di cambio; ed incanalare verso il FMI gran parte dei fondi dei paesi OPEC, dando allo stesso FMI la

(8) Cfr. R. TRIFFIN, *Crisi del petrolio e problemi monetari internazionali e comunitari*, in « Moneta e Credito », n. 2, 1974.

possibilità di sterilizzarne una parte e di smistare il resto direttamente o indirettamente (IBRD, IDA, IFC, le varie banche di sviluppo regionale) verso i paesi più bisognosi e più disposti a cooperare nelle politiche di aggiustamento concordate col FMI come presupposto per le operazioni di finanziamento (9). Malauratamente, la diffusa diffidenza che perdura verso l'oro-carta è accentuata dal mancato accordo sulla riforma del sistema monetario internazionale, ancora una volta rinviata; e d'altra parte, la rivalutazione delle riserve auree del FMI per garantire efficacemente i DSP comporterebbe la liberazione di scorte ufficiali di oro detenute dalle banche centrali valutabili, agli attuali prezzi di mercato, intorno ai 170 miliardi di dollari, con un impatto inflazionistico di cui è difficile prevedere le conseguenze.

In conclusione, le considerazioni svolte a proposito del problema dell'aggiustamento e finanziamento sono così riassumibili:

— da un punto di vista globale un problema di aggiustamento e riciclaggio non esiste, nel senso che i paesi petroliferi non possono evitare di finanziare i loro avanzi con l'accumulazione di equivalenti crediti sull'estero: che non vi siano nemmeno problemi generali, da parte del resto del mondo, di assorbimento dei capitali OPEC è una logica e banale conseguenza del fatto che l'investimento inizialmente implica soltanto il trasferimento a non residenti della titolarità di depositi bancari già esistenti;

— il vero problema è perciò non quello di assicurare un flusso adeguato di capitali dai paesi eccedentari verso il resto del mondo, ma quello di realizzare un appropriato riciclaggio di questi flussi tra i paesi deficitari, poiché è assai probabile che motivi di vario ordine concorrano ad incanalare i fondi verso i paesi che ne hanno meno bisogno anziché verso quelli in difficoltà, o a spostarli rapidamente da una valuta all'altra in risposta ad attese speculative o per motivi politici;

— non esiste alcuna certezza che i meccanismi e le istituzioni esistenti siano all'altezza di realizzare questo appropriato riciclaggio, ed assicurare la stabilità di un sistema finanziario destinato a dipendere così pesantemente dai prestiti internazionali.

(9) Cfr. R. TRIFFIN, *op. cit.*, p. 156.

5. *Problemi di aggiustamento interno dei paesi consumatori di petrolio.*

Oltre che un aspetto finanziario, la crisi innescata dall'aumento dei prezzi del petrolio presenta anche un aspetto reale: quello del trasferimento di risorse reali dai paesi importatori ai paesi esportatori necessario per il riequilibrio nel lungo termine delle bilance dei pagamenti dei paesi consumatori di petrolio, e per il rimborso dei finanziamenti indispensabili nell'immediato futuro. La considerazione di questo secondo aspetto — sul quale torneremo diffusamente più avanti — è essenziale per valutare l'impatto della crisi energetica sui paesi consumatori. Brevemente, i paesi consumatori nel loro insieme dovranno affrontare tre problemi:

1) il problema di procedere ad aggiustamenti nella struttura della produzione che riflettano i mutamenti nel modello dei consumi indotti dalla variazione nei prezzi relativi;

2) il problema di mantenere il pieno impiego mentre si manifesta una tendenza mondiale alla diminuzione della quota del consumo ed all'aumento della quota del risparmio;

3) il problema di contrastare l'impatto inflazionistico diretto ed indiretto della crisi energetica, che accentua le forti tensioni già in atto nel sistema dei prezzi.

Tali problemi pongono ai vari governi obiettivi di politica economica in certa misura incompatibili. Così ad es. i mutamenti nella struttura della produzione richiesti dai mutamenti nella struttura della spesa aggregata sono in conflitto con l'obiettivo del contenimento delle spinte inflazionistiche anche di origine esterna: la vischiosità dei prezzi, in generale scarsamente flessibili verso il basso, nei settori produttivi verso i quali la domanda sarà meno intensa, richiederà sicuramente una variazione dei prezzi relativi molto accentuata per indurre i mutamenti strutturali richiesti dalla ridirezione della domanda, e ciò significa un maggior grado di inflazione. Similmente, la salvaguardia dei livelli di produzione e di occupazione, minacciati dalla diversione della spesa da prodotti nazionali alle importazioni di petrolio, richiede una politica di sostegno della domanda conflittuale nel breve periodo con l'obiettivo del riequilibrio della bilancia commerciale, e con l'obiettivo del contenimento dell'inflazione. In breve, i governi dei paesi colpiti dalla crisi petrolifera dovranno

navigare tra Scilla e Cariddi, e dar prova di eccezionale abilità manovriera per sfuggire al possibile esito di un tale dilemma: la *stagflation*, che combina i due mali dell'inflazione e della disoccupazione (10).

6. *Le conseguenze della crisi petrolifera per i paesi in via di sviluppo non esportatori di petrolio.*

Se i problemi suscitati dalla crisi petrolifera sono eccezionali per i paesi industrializzati, si può dire senza timore di indulgere al gusto dell'iperbole che essi sono addirittura insuperabili per i paesi in via di sviluppo non esportatori di petrolio. In questi paesi vivono oltre 800 milioni di persone con redditi annui pro capite inferiori a 200 dollari, con un tasso di crescita demografica (3,5 %) che porta al raddoppio della popolazione nel giro di 20 anni, e le cui prospettive di evitare la fame su larga scala dipendono crucialmente dalla capacità di importare derrate alimentari e fertilizzanti. Questi sono per di più paesi dove le opportunità di comprimere le importazioni di petrolio anche nel medio periodo — attraverso una riallocazione delle risorse diretta a sostituire fonti energetiche interne a quelle importate — sono inesistenti, o comunque molto più limitate di quelle di cui godono i paesi industrializzati, tutti dotati di economie più flessibili. Salvo provvedimenti eccezionali che tengano conto della particolare situazione dei paesi del Quarto Mondo, la crisi energetica è destinata a ripercuotersi in una drastica caduta della loro capacità di importazione, la variabile che più di ogni altra ne condiziona il tasso di sviluppo economico. Le ragioni sono essenzialmente quattro:

1) *Il deterioramento della ragione di scambio.* Da una parte, i prezzi all'importazione aumentano per gli effetti combinati del rincaro dei prodotti petroliferi e dell'incremento di prezzo dei manufatti importati (inclusi i fertilizzanti chimici), incremento inevitabile man mano che le variazioni dei costi nei paesi avanzati si trasferiscono sui prezzi dei prodotti industriali esportati. Dall'altra i prezzi all'esportazione — anche di quelle materie prime che hanno recentemente beneficiato di un boom eccezionale — subiranno probabilmente una battuta d'arresto ed un graduale cedimento: le stime della Banca Mondiale pre-

(10) Cfr. R. TRIFFIN, *op. cit.*, p. 152.

vedono nei prossimi 4-5 anni un graduale declino dei prezzi relativi della maggior parte delle materie prime ai livelli medi prevalenti durante gli anni sessanta (11).

2) *Un minor volume di esportazioni*, collegato al rallentamento dei tassi di crescita dei paesi avanzati. Anche un rallentamento modesto come quello ipotizzato dalla Banca Mondiale — dal 5 % al 3 % — avrebbe effetti amplificati sulle esportazioni del Quarto Mondo (12): il ridimensionamento delle scorte nei paesi avanzati provocherebbe una diminuzione nel tasso di crescita della domanda di importazioni più che proporzionale alla decelerazione della domanda interna. Al riguardo, vale la pena di sottolineare che l'elasticità della domanda di prodotti primari rispetto alle variazioni del reddito è più elevata dell'elasticità della domanda rispetto alle variazioni di prezzo: una recessione nei paesi importatori implica un minor volume di importazioni anche in presenza di una drastica caduta dei prezzi. Questa è la ragione per cui alle fluttuazioni nel prezzo sono di solito associate fluttuazioni dello stesso segno algebrico nel volume delle importazioni.

3) *Una maggior difficoltà di accesso ai mercati l'esportazione dei paesi industrializzati*. Le tendenze recessive in atto e le difficoltà di bilancia dei pagamenti nei paesi OCSE sono destinate a riflettersi in pressioni per politiche commerciali più restrittive nei confronti delle importazioni dai paesi in via di sviluppo: la tendenza verso la rimozione degli ostacoli tariffari e non tariffari, e l'attuazione degli schemi generalizzati di preferenza potrebbero segnare una battuta d'arresto, se non addirittura capovolgarsi.

4) *Un minor afflusso di risorse esterne a titolo di aiuti per lo sviluppo e per investimenti diretti*. Benché tra il 1972 ed il 1973, gli aiuti pubblici per lo sviluppo (APS) siano aumentati da 8,7 a 9,4 miliardi di dollari, essi sono diminuiti, in percento del PNL dei paesi OCSE, dallo 0,34 allo 0,30 (13). Inoltre, l'aumento in valore assoluto dei mezzi finanziari trasferiti non ha

(11) Cfr. IBRD, *op. cit.*, p. 2.

(12) Secondo i calcoli della Banca Mondiale, una riduzione dei tassi di crescita dei paesi OCSE dell'1 % avrebbe gli stessi effetti di un dimezzamento del volume corrente di assistenza finanziaria pubblica allo sviluppo. Se i calcoli sono fondati, la recessione in atto nei paesi OCSE neutralizzerebbe completamente tutto il flusso di aiuti previsto per l'anno corrente.

(13) IBRD, *Annual Report 1974*, Washington D. C., 1974, p. 7-8.

neppure compensato l'incremento dei prezzi: secondo le stime del DAC, il potere d'acquisto degli APS è declinato in termini reali del 6 %. Per quanto riguarda il futuro, il recente rapporto della Banca Mondiale ritiene « quasi inevitabile, che almeno nel breve periodo, il flusso di aiuti a condizioni di favore declini ulteriormente in termini reali » (14), mentre al momento appaiono del tutto insufficienti le fonti alternative, quali la *oil facility* del FMI, i meccanismi proposti dalle Nazioni Unite per la raccolta di fondi di emergenza, e le iniziative di taluni membri dell'OPEC. Né è lecito sperare in un aumento dell'altra importante componente del flusso di risorse finanziarie esterne verso i paesi emergenti: i capitali privati. Gli stimoli naturali all'investimento diretto nel Quarto Mondo sono destinati ad affievolirsi per l'emergere di colossali ed allettanti opportunità di investimento nei paesi industrializzati. Sia le misure dirette alla conservazione ed al risparmio di energia, sia le misure dirette allo sviluppo di fonti energetiche alternative alle importazioni di petrolio richiedono forti capitali. Così ad esempio, per quanto riguarda le prime, se si riducono i limiti di velocità per risparmiare carburante, sarà necessario un parco autotreni più ampio per trasportare un determinato volume di merce; se imprese e famiglie si indirizzano verso sistemi più efficienti di riscaldamento, la conversione richiederà nuovi investimenti; persino la più colpita delle industrie, quella automobilistica, sarà costretta a reagire all'incremento del prezzo del petrolio con maggiori investimenti, espandendo le linee di produzione delle automobili di piccola cilindrata, e dei mezzi pubblici di trasporto. Altrettanto si può dire delle misure dirette a sviluppare nuove fonti energetiche, tutte le alternative di produzione (fissione nucleare, utilizzazione degli scisti bituminosi, gassificazione del carbone, ecc.) richiedendo una applicazione di capitale assai più intensa di quella dei sistemi basati sull'uso del petrolio. Occorre aggiungere che gli incentivi di mercato per questi investimenti saranno ulteriormente rafforzati dalla volontà dei governi di ridurre la loro dipendenza dalle fonti di energia importate: al riguardo, secondo stime basate sulle reazioni iniziali dei governi dei principali paesi industrializzati (15), gli investimenti fissi lordi non

(14) *Ibid.*, p. 8.

(15) Cfr. A. HARRIS, in « The Financial Times », citato da J. TUMBLIR, *op. cit.*, p. 12.

residenziali in tali paesi potrebbero aumentare del 50-100 % nei prossimi anni.

Tenendo presenti queste circostanze, non c'è dubbio che gli effetti della crisi petrolifera potrebbero essere catastrofici per quel miliardo di persone (o poco meno) che lottano per sopravvivere su redditi vicini al livello di sussistenza. Senza provvedimenti urgenti idonei ad integrare la loro capacità d'importazione, questi paesi si troverebbero di fronte ad un drammatico dilemma: o ridurre le importazioni di petrolio subendo la conseguente perdita nel PNL corrente; o mantenerle, a scapito delle importazioni di beni strumentali, compromettendo le prospettive di crescita futura. Nel secondo caso l'aumento del reddito pro capite per il resto della decade in corso cadrebbe a livelli insignificanti, anche nell'ipotesi (del tutto irrealistica) di continuazione del trend degli APS riscontrato in passato. Un tasso d'incremento del 2,1 % richiederebbe un volume annuale di assistenza finanziaria esterna, concessa a condizioni particolarmente favorevoli e in buona parte consistente in donazioni, di 18 miliardi di dollari nel 1976, e di 30 miliardi nel 1980 (16). Si può soltanto concludere — sono parole di McNamara — che gli attuali programmi bilaterali e multilaterali di assistenza sono abissalmente inadeguati a raggiungere l'obiettivo.

7. *La riduzione del prezzo del petrolio.*

In conclusione, la crisi petrolifera ha rievocato lo spettro di una depressione mondiale ben peggiore, per l'accresciuto grado di interdipendenza tra i paesi, di quella degli anni trenta. L'impatto depressivo sul volume relativo dei consumi, le simultanee acute conseguenze inflazionistiche del rincaro dei prodotti petroliferi, le connesse difficoltà di molti governi nel gestire sul filo del rasoio una politica economica che non può essere né restrittiva né espansiva, l'erosione della capacità ad importare di numerosi paesi in via di sviluppo sono soltanto alcuni degli ingredienti di quella micidiale miscela esplosiva confezionata dalla crisi energetica, e forse neppure i più importanti: si è detto prima che nessuno può essere certo che il lato finanziario della crisi sia controllabile, tenendo conto delle difficoltà di realizzare un appropriato riciclaggio dei capitali, e del potenziale destabiliz-

(16) Cfr. IBRD, *Prospects for the Developing Countries*, op. cit., p. 3-4.

zante dei flussi finanziari associati al nuovo prezzo del petrolio. I detonatori della crisi potrebbero proprio essere le intollerabili tensioni nella bilancia dei pagamenti di alcuni paesi, oppure semplicemente la bancarotta di qualche importante debitore sul mercato dell'eurodollaro, coinvolgendo in un spirale depressiva i livelli degli scambi e dell'occupazione mondiali.

Di fronte al pericolo, è naturale domandarsi quali possano essere i modi per scongiurarlo, o quantomeno per ridurne la portata. Al riguardo, si può osservare subito che la riduzione del prezzo del petrolio — tenacemente perseguita dalla strategia americana — se anche fosse considerata una alternativa realistica costituirebbe al più una soluzione parziale del problema. Supponiamo per un istante che un tocco di bacchetta magica privasse i paesi OPEC del potere monopolistico di imporre al resto del mondo il prezzo del petrolio, e che questo tornasse ad essere governato dalle libere forze del mercato. In un libero mercato, l'esistenza di riserve abbastanza ampie ed il costo molto basso di estrazione spingerebbero le quotazioni ad attestarsi su livelli irrisori. Lasciamo da parte la considerazione — di nessun rilievo economico, anche se eticamente valida — che il livello dei prezzi del petrolio è di importanza decisiva per la prosperità presente e futura dei paesi produttori, il cui problema reale è di conseguire un rapido sviluppo economico in modo da trasformarsi in economie vitali per il tempo in cui le risorse petrolifere si saranno esaurite. Limitiamoci invece a chiederci se prezzi completamente liberi servirebbero gli interessi dei paesi consumatori nel loro insieme. La risposta non può che essere negativa. In un mercato veramente concorrenziale, i prezzi attuali rifletterebero soltanto il costo marginale, e non la futura scarsità di offerta connessa a risorse esauribili, per quanto ampie: da una parte, verrebbe a mancare l'incentivo allo sviluppo di fonti energetiche alternative e — dati i tempi tecnici necessari per attuare i programmi di ricerca e sviluppo — il mondo potrebbe dover subire gli effetti di una acuta scarsità di energia quando la produzione petrolifera cominciasse a stagnare o declinare; dall'altra, cadrebbe lo stimolo ad economizzare il petrolio e ad impiegarlo soltanto in quegli usi per i quali non ha sostituti tecnici, come la gamma delle produzioni petrolchimiche (17).

(17) Cfr. W. J. LEVY, *World Oil Cooperation or International Chaos*, in « Foreign Affairs », July 1974, pp. 690-713.

Queste considerazioni pratiche escludono non solo che quello del petrolio possa essere un prezzo non amministrato, ma anche la possibilità di pervenire ad una soluzione soddisfacente della crisi petrolifera attraverso una *drastica* riduzione delle attuali quotazioni.

Se poi si considera l'atteggiamento del cartello dei produttori nei confronti del problema, tutto ciò che si può legittimamente auspicare al momento — salvo pericolose riesumazioni della « diplomazia delle cannoniere » — è un uso discreto dell'enorme potere contrattuale di cui godono nel breve periodo i paesi dell'OPEC, accompagnato da una maggiore consapevolezza del fatto che — persino in un regime di austerità — il tentativo di mantenere alti i prezzi potrebbe risolversi in una depressione mondiale, nella quale non rimarrebbero a lungo singole isole di prosperità.

8. *Una soluzione alternativa: l'investimento del surplus OPEC nel « Quarto Mondo ».*

Se si accetta la tesi che una politica di moderata riduzione dei prezzi — qualora fosse un'alternativa realistica nelle presenti circostanze — potrebbe dare un contributo importante, ma non decisivo, alla soluzione della crisi, quali altre prospettive restano aperte?

In una nota intervista a *Business Week*, il governatore Carli ha esposto alcune interessanti idee in proposito (18). Carli muove dal presupposto che un approccio al problema in termini di movimento di capitali sia assai meno fruttuoso di un approccio in termini di transazioni correnti: il punto di partenza della proposta è infatti la convinzione che nessun paese possa continuare a disporre per anni di beni e servizi in eccesso di quelli che mette a disposizione del resto del mondo. La soluzione aditata è quindi formulata in termini di riequilibrio reale: il surplus non spendibile dei paesi dell'OPEC dovrebbe essere investito nella creazione di capacità produttiva nei paesi in via di sviluppo, con la predisposizione di un gigantesco piano Marshall a favore delle economie più povere. Il Quarto Mondo userebbe le risorse esterne addizionali per accrescere le sue impor-

(18) Cfr. anche il testo della conferenza di Guido Carli al Forex Club, riprodotto in « L'Espresso », 10 novembre 1974.

tazioni — soprattutto di beni strumentali —, dai paesi avanzati, i quali ultimi sarebbero quindi messi in grado di pagare il maggior costo del petrolio mediante l'avanzo corrente realizzato nell'interscambio con le economie arretrate. Tale trasferimento di risorse reali consentirebbe di salvaguardare i livelli di scambio ed occupazione mondiali, ora gravemente minacciati, e nello stesso tempo di accelerare lo sviluppo economico dei paesi del Quarto Mondo.

La proposta di Carli, benché espressa in termini generici, è improntata a molto buon senso per sottrarsi alla tentazione di riformularla in un contesto più analitico, aggiungendovi qualche nostro commento.

Supponiamo, per semplificare al massimo, che il mondo consista di due soli gruppi di paesi: il gruppo A, che rappresenta l'insieme dei paesi produttori di petrolio, ed il gruppo E, che rappresenta l'insieme dei paesi industrializzati. All'inizio, il saldo delle partite correnti tra A ed E è nullo, vale a dire ciascuno dei due gruppi « assorbe » (consuma ed investe internamente) ciò che produce. Ipotizziamo ora che A quadruplichi il prezzo del petrolio, aumentando grandemente i pagamenti che E deve fare per le sue importazioni: inizialmente, se il pagamento è effettuato attingendo alle riserve, A avrà un avanzo nelle partite correnti ed E un deficit. Ma se la capacità di assorbimento di A fosse tale da consentire l'accelerazione dei programmi di sviluppo, A potrebbe presto bilanciare con maggiori importazioni di beni e servizi l'incremento dei ricavi dalle esportazioni di petrolio. In tal caso anche E muoverebbe verso l'equilibrio: se il reddito monetario è costante, una proporzione più ampia della spesa aggregata è assorbita dal rincaro dei prodotti petroliferi importati, « liberando » risorse interne che sono rese così disponibili per fronteggiare l'accresciuta pressione della domanda estera. La restaurazione dell'equilibrio nelle partite correnti di E avverrebbe a livello invariato di attività economica, mentre il reddito reale risulterebbe ridotto nella misura corrispondente al deterioramento della ragione di scambio: E importa ora relativamente meno petrolio, in cambio del quale è costretto a cedere una proporzione più ampia della sua produzione. In breve, il gruppo E avrebbe un problema di *trasferimento reale*, ma non un problema insolubile. Anzitutto, non sarebbe soggetto ad alcuna pressione deflazionistica, poiché le risorse liberate dal de-

clino della spesa su certi beni e servizi sarebbero assorbite dalla maggior domanda di esportazioni. In secondo luogo, il trasferimento stesso — secondo stime del Triffin dell'ordine dell'1,5 % circa per gli USA, del 4,3 % per il Giappone, del 3,8 % in media per i paesi CEE (19) — ammonterebbe soltanto ad una frazione della capacità annuale di crescita del PNL dei paesi avanzati, una percentuale inferiore all'impatto di analoghe variazioni nelle ragioni di scambio o di fluttuazioni cicliche spesso sperimentate in passato. La capacità di crescita di queste economie rimarrebbe intatta, ed il reddito reale globale — dopo il declino causato dalle frizioni degli inevitabili aggiustamenti strutturali — riprenderebbe ad aumentare a tassi probabilmente più rapidi di prima, sotto lo stimolo della redistribuzione internazionale di risorse operata dal trasferimento.

Sfortunatamente, i paesi petroliferi non sono in grado di spendere l'intero ammontare delle risorse finanziarie trasferite in maggiori importazioni correnti: la capacità di assorbimento dei principali esportatori di petrolio (Arabia Saudita, Kuwait, Abu Dhabi, Qatar, Libia ecc.) sarà insufficiente anche nel lungo periodo, mentre gli altri paesi più densamente popolati saranno in grado di utilizzare le riserve accumulate solo nei primi anni della prossima decade. I paesi del gruppo A, per tornare al modello, dovranno detenere buona parte dei loro ricavi addizionali investiti in qualche forma di attività esterna nei paesi del gruppo E, sinché la loro economia si espanda e si diversifichi abbastanza da assorbire sotto forma di maggiori importazioni una parte almeno dei risparmi che queste attività rappresentano. È da questa situazione — e dall'inevitabilità dell'investimento del surplus non spendibile nei paesi del gruppo E, nonché dalle preferenze che A può manifestare per un paese piuttosto che per l'altro — che scaturiscono complicati problemi. Si è in precedenza affermato che la decisione di A di esportare più petrolio di quanto sia sufficiente per assicurarsi il livello desiderato di importazioni è necessariamente una decisione di investimento estero. Al riguardo, contrariamente all'opinione corrente, le opzioni disponibili agli esportatori di petrolio non sono illimitate.

Non è probabile che A desideri detenere investiti indefinitamente in forma monetaria o in titoli a reddito fisso sostan-

(19) Cfr. R. TRIFFIN, *op. cit.*, p. 151.

ziali porzioni del suo surplus non spendibile, in un mondo caratterizzato da ampie fluttuazioni nel corso dei cambi ed accentuate tensioni inflazionistiche, collegate anche a bilanci pubblici ingovernabili.

D'altra parte, spingere l'investimento in attività reali — industrie, proprietà immobiliari — nei paesi del gruppo E oltre certi limiti potrebbe rivelarsi impraticabile: nessun paese occidentale potrebbe tollerare di « vivere di capitale » come accadrebbe se accettasse di scambiare, anno dopo anno, quote sostanziali della sua ricchezza accumulata contro un input corrente, sia pure necessario, come il petrolio (20). Inoltre, la proprietà straniera di importanti nuclei dell'apparato produttivo nazionale e l'implicita influenza politica che permetterebbe di esercitare, susciterebbero inevitabili reazioni, che non è davvero difficile immaginare assai più intense di quelle registrate durante gli anni della « sfida americana ». Infine, gli stessi paesi OPEC — dopo la dichiarazione di guerra ai paesi industrializzati dell'occidente — sono comprensibilmente riluttanti a mantenersi « ostaggi » troppo visibili sotto forma di attività reali.

Il problema, apparentemente insolubile, diventa però molto semplice se si dilata il mondo bipolare del nostro modello ad un terzo gruppo di paesi D, rappresentativo di tutti i paesi poveri importatori di petrolio, economie le quali — essendo densamente popolate e scarse di capitale — sono caratterizzate da un'ampia capacità di assorbimento. I paesi del gruppo D in generale non possono accrescere in modo significativo le loro forniture ad A, e solo pochi di essi sono in grado di indebitarsi a condizioni commerciali per pagare le loro importazioni di petrolio. Il fabbisogno addizionale di mezzi di pagamento, al netto di ogni assistenza diretta erogata da A, non può essere soddisfatto che da aiuti supplementari concessi da E, oppure da valuta estera aggiuntiva guadagnata attraverso il commercio o risparmiata. Ognuna di queste alternative implica una riduzione del deficit delle partite correnti che normalmente i paesi del gruppo D registrano con i paesi del gruppo E, *una riduzione che ora E meno che mai può permettersi*. Se invece A rendesse disponibile una parte del surplus non spendibile ai paesi del gruppo D risolverebbe simultaneamente tre problemi; il suo proble-

(20) Cfr. J. TUMBLIR, *op. cit.*, p. 6.

ma di una più equilibrata distribuzione dell'investimento estero; il problema del gruppo D di fronteggiare il maggior costo delle importazioni petrolifere e di accelerare il processo di sviluppo economico; il problema di E di compensare, mediante l'avanzo realizzabile nella bilancia bilaterale con D, il disavanzo nelle partite correnti con A.

In breve la soluzione del problema, per i paesi dell'OPEC, potrebbe essere la seguente: cooperare col resto del mondo nel destinare una parte dei proventi dalle esportazioni che eccedono la loro capacità di assorbimento non tanto all'acquisizione di attività reali *già esistenti* nei paesi avanzati, quanto alla creazione di *nuove* attività produttive nei paesi poveri le cui prospettive di sviluppo economico e la cui capacità di importazione siano state più gravemente danneggiate dall'incremento del prezzo dei prodotti petroliferi. Poiché l'attrezzatura produttiva, la tecnologia, il management per questi nuovi investimenti dovrebbero essere necessariamente importati dai paesi industrializzati, questi ultimi avrebbero l'opportunità di guadagnarsi i loro petrodollari senza tagliarsi reciprocamente la gola.

9. *Prospettive di attuazione.*

Giova domandarsi, a questo punto, quante probabilità abbia una triplice alleanza del genere — di capitali arabi, tecnologia ed abilità organizzativa occidentali, lavoro dei paesi poveri — di tradursi in iniziative concrete. La preferenza sinora manifestata dai paesi OPEC per la presunta maggior sicurezza offerta da taluni paesi occidentali, e per l'anonimato degli investimenti sul mercato internazionale dei capitali inducono a molto scetticismo. Ma lo scetticismo può anche temperarsi man mano che si fa strada la consapevolezza dell'inesistenza di alternative non scevre di grossi rischi: in primo luogo quello che l'eccessiva concentrazione di fondi in pochi rifugi ritenuti sicuri abbia effetti perversi rispetto alle attese, e si ritorca alla fine in perdite tali da ridimensionare il valore delle attività possedute a quello della carta che le rappresenta.

Al rilievo della limitatezza delle scelte esperibili dall'OPEC si può accompagnare la considerazione che il rischio politico ed economico dell'investimento nei paesi del Quarto Mondo potrebbe essere attenuato da opportune garanzie. Così, ad esempio,

gli articoli dello statuto permettono alla Banca Mondiale di garantire prestiti concessi da altre fonti, una opportunità mai sfruttata in passato e che potrebbe ora essere messa a profitto per garantire i prestiti direttamente effettuati dall'OPEC al Quarto Mondo (21). Altre forme di garanzia collettiva da parte dei paesi industrializzati potrebbero facilmente essere studiate per i fondi incanalati indirettamente verso il Quarto Mondo, per il tramite cioè della Banca Mondiale, o della IFC, o della IDA.

Ma la garanzia più importante che i paesi industrializzati dovrebbero concedere è un'altra, e riguarda l'effettivo abbattimento delle barriere tariffarie e non tariffarie (22) che ancora ostacolano l'ingresso dei beni di consumo — soprattutto manufatti e semimanufatti — esportati dal Quarto Mondo sui mercati dei paesi occidentali. L'importanza di queste barriere si riconnette all'esigenza di redditività dell'investimento, che richiede: a) una strategia di industrializzazione di tipo *outward-looking*, dal momento che la fase praticabile della sostituzione delle importazioni ha raggiunto quasi ovunque i suoi limiti economici (23); b) la concentrazione su particolari tipi di manufatti nella cui produzione i paesi del Quarto Mondo godano di un vantaggio concorrenziale: considerazioni relative alla dotazione dei fattori portano ad identificare questi manufatti in quelle linee di produzione caratterizzate da una alta intensità di lavoro non specializzato (24). È precisamente per tali manufatti che la penetrazione sui mercati d'esportazione occidentali è più difficile: in particolare, nella struttura tariffaria di molti paesi avanzati — formatasi e modificatasi nel tempo attraverso negoziati basate sull'iniziativa del « fornitore principale » e sul « principio di reciprocità » — persistono gravi elementi di discriminazione ai danni di quei manufatti che i paesi in via di

(21) Cfr. *Uncertain Financial Role for the World Bank*, in « Midland Bank Review », agosto 1974, p. 25.

(22) Per una analisi delle barriere tariffarie e non tariffarie ancora esistenti, v. UNCTAD, *Report of the Special Committee on Preferences* (6th Session), Ginevra, 18 giugno 1974; e UNCTAD, *Report of the Committee on Manufactures* (6th Session), Ginevra, 30 luglio 1974.

(23) Cfr. H. G. JOHNSON, *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, George Allen and Unwin Ltd., Washington D.C., 1967, p. 71 e segg.; G. ZANDANO, *Protezione tariffaria e « internazionalizzazione » della produzione industriale nei paesi in via di sviluppo*, in « Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali », n. 3, 1972.

(24) Cfr. G. ZANDANO, *The Heckscher-Ohlin Model and the Tariff Structures of Industrial Countries*, in « Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review », marzo 1969.

sviluppo sono meglio idonei a produrre e ad esportare. Tale discriminazione si manifesta a due livelli:

1) secondo il grado di lavorazione, nel senso che il livello di protezione tariffaria è graduato secondo lo stadio di lavorazione: i dazi doganali nominali ed effettivi (25) sui prodotti finiti tendono ad essere invariabilmente più elevati dei dazi sulle materie prime (spesso nulli) e sui prodotti che incorporano una quota irrilevante di valore aggiunto;

2) secondo il tipo di prodotto, nel senso che i manufatti di particolare interesse per i paesi sottosviluppati — quelli cioè contraddistinti da una relativa semplicità di fabbricazione e da un alto contenuto di lavoro non qualificato — sono sottoposti a dazi nominali ed effettivi sistematicamente più elevati della media.

(25) Il tasso effettivo di protezione può essere definito come l'incremento percentuale di valore aggiunto per unità di prodotto reso possibile in un settore produttivo dalla struttura tariffaria, rispetto ad una situazione caratterizzata da assenza di tariffe. Esso dipende non soltanto dalla tariffa nominale sul bene prodotto dal settore in questione, ma anche dai coefficienti tecnici di produzione, dalle tariffe sugli inputs utilizzati, e dalla quota che questi rappresentano nel valore del prodotto, ed è uguale alla tariffa nominale soltanto nel caso speciale che questa sia uguale alla media ponderata delle tariffe sugli inputs.

La letteratura sull'argomento è ormai vasta. Si può ricordare: C. L. BARBER, *Canadian Tariff Policy*, in «Canadian Journal of Economics and Political Science», vol. XXI, novembre 1955, p. 513 e segg.; W. M. CORDEN, *The Tariff*, in «The Economics of Australian Industry», Melbourne, Melbourne University Press, pp. 162-165; W. P. TRAVIS, *The Theory of Trade and Protection*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 187-225; H. G. JOHNSON, *The Theory of Tariff Structure, with Special Reference to World Trade and Development*, in «Trade and Development», Etudes et Travaux de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, n. 4, Ginevra, 1965, pp. 9-29; W. M. CORDEN, *The Effective Protective Rate, the Uniform Tariff Equivalent and the Average Tariff*, in «The Economic Record», giugno 1966, pp. 200-218; ID., *The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate*, in «Journal of Political Economy», giugno 1966, n. 3, pp. 221-237. Tra le ricerche empiriche, occorre ricordare in modo particolare B. BALASSA, *Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation*, in «Journal of Political Economy», 1965; G. BASEVI, *The U. S. Tariff Structure: Estimate of Effective Rates of Protection of U.S. Industries and Industrial Labor*, in «Review of Economics and Statistics», 1966. La formula per il calcolo del tasso effettivo di protezione quando il prodotto incorpori più inputs ($i = 1, 2, \dots, n$) è:

$$z_j = \frac{t_j - \sum_{i=1}^n a_{ij} t_i}{1 - \sum_{i=1}^n a_{ij}}$$

ove z_j = tasso effettivo di protezione del settore j ; a_{ij} = quota dell'input i nel valore totale di j ; t_j = tariffa nominale sul bene j ; t_i = tariffa nominale sull'input i .

Le conseguenze sono note. La graduazione delle tariffe secondo il grado di lavorazione significa che i paesi in via di sviluppo sono incentivati ad esportare prodotti primari e scoraggiati dalle attività di trasformazione. Essa tende a perpetuare un modello di divisione internazionale del lavoro secondo il quale ai paesi arretrati è riservato il compito di provvedere ai paesi progrediti materie prime a basso costo e generi primari al fine di consentire a questi ultimi la lavorazione e l'esportazione di beni industriali: è per l'appunto a questa forma di colonialismo camuffato che sono dovuti gli insoddisfacenti saggi di crescita di molti paesi in via di sviluppo.

Più o meno gli stessi effetti derivano da saggi effettivi di protezione sistematicamente più elevati sulle industrie ad alta intensità di lavoro. I livelli elevati delle tariffe distolgono il produttore dei paesi meno sviluppati dall'intraprendere proprio quei processi di trasformazione che potrebbe attuare nel modo più efficiente: l'effetto restrittivo sulle importazioni dei paesi in via di sviluppo è naturalmente tanto maggiore quanto più elevati sono i saggi protettivi effettivi e le elasticità di produzione.

Ma gli effetti di una simile struttura tariffaria vanno più lontano, nel senso che danneggiano — oltre che i paesi emergenti — gli stessi paesi avanzati. L'elevata protezione accordata alle industrie ad alta intensità di lavoro costituisce un forte incentivo a spostare i fattori interni verso queste linee di produzione, impedendo una allocazione efficiente delle risorse ed aggravando le minacce alla stabilità monetaria ed al saggio di crescita con continue tensioni sul mercato del lavoro. In breve, l'eliminazione delle caratteristiche discriminatorie della struttura tariffaria dei paesi industrializzati è un atto di giustizia nei confronti dei paesi poveri, ma anche un sostanziale passo avanti verso una più efficiente divisione internazionale del lavoro.

Il nuovo round di negoziazioni tariffarie in preparazione presso il GATT potrebbe costituire una preziosa occasione per la comunità internazionale per dare avvio concreto ad un esperimento — ambizioso ma necessario — di programmazione su scala planetaria, nel cui quadro il primo passo dovrebbe essere rappresentato dalla chiara assunzione di responsabilità da parte dei paesi OPEC in ordine all'investimento nel Quarto Mondo, come contropartita di un impegno altrettanto chiaro dei paesi occidentali ad una profonda revisione delle loro politiche com-

merciali. Tale revisione potrebbe iniziare dalla piena attuazione del *Sistema Generalizzato di Preferenze* (i cui schemi non hanno sinora trovata applicazione in alcuni importanti paesi), e dalla sua progressiva estensione.

In ultima analisi, la crisi del petrolio potrebbe anche rivelarsi una inattesa benedizione per l'umanità, se questa — dando prova, per una volta, di profonda saggezza — riuscisse a trasformare i profitti di monopolio di un gruppo fortunato di paesi nello strumento per conseguire una maggiore efficienza nell'uso delle risorse, e per accelerare nello stesso tempo lo sviluppo dei paesi più poveri, promuovendo quella giusta distribuzione del reddito e delle risorse mondiali che è la più sicura garanzia di pace e di progresso (26).

(26) In tal senso, la crisi petrolifera concorrerebbe anche a correggere una fondamentale debolezza dell'espansione economica del dopoguerra: l'uso sconsiderato di risorse limitate nei paesi avanzati, stimolato dal prezzo relativamente modesto di molte materie prime. Una situazione nella quale le economie di mercato occidentali, con appena un quarto della popolazione dei paesi emergenti, ne consumano i nove decimi della produzione di metalli non ferrosi, quattro quinti del petrolio e della gomma naturale, metà del cotone grezzo, degli olii vegetali e dello zucchero, non è tale da poter essere considerata equa o suscettibile di formare la base per una durevole distribuzione delle risorse e del reddito mondiali.