MARIO CASARI

PER UN'ANALISI DEL RUOLO
DEGLI ORGANISMI DI COOPERAZIONE ECONOMICA
E DEI LORO EFFETTI
SULLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

1. L'analisi dell'azione svolta, in questi tre decenni, dagli organismi internazionali di cooperazione economica consente di concludere che essi non sono riusciti a modificare la struttura delle relazioni (commerciali, finanziarie e monetarie) internazionali; né a rallentare, e tanto meno a invertire, talune tendenze degenerative implicite in quella struttura; né infine a strumentalizzare quelle relazioni allo sviluppo massimo e « migliore » della comunità internazionale e di ogni suo membro.

La *philosophy* di tutti gli organismi di cooperazione internazionale è stata in questi anni caratterizzata dall'assunto implicito che il modello ottimale di relazioni internazionali fosse quello fondato sul più elevato grado di specializzazione internazionale, sull'assenza di interventi regolatori degli Stati, sulla massima libertà di movimento di merci, servizi e fattori.

Un'altra fondamentale connotazione dell'azione degli organismi di cooperazione internazionale fu, in questi anni, la implicita accettazione di una logica di spontaneismo, secondo la quale il migliore assetto delle relazioni economiche internazionali e gli effetti più « desiderabili » di tali relazioni sul tasso e sui modi dello sviluppo interno dei vari paesi e aree si conseguivano automaticamente mediante la massima possibile espansione delle relazioni stesse in regime di concorrenza non turbata da interventi degli Stati.

Il risultato di questa *philosophy* è stata un'azione (non una strategia) che, mentre non ha impedito di disattendere sovente gli stessi fini istituzionali degli organismi, è risultata sostanzialmente ininfluenza per la soluzione dei grandi problemi della

comunità internazionale. Ora che questi problemi sono esplosi in tutta la loro drammaticità, si assiste pertanto alla (o, probabilmente meglio, si rende pienamente evidente la) quasi totale emarginazione di tali organismi dalla ricerca di soluzioni non contingenti, adeguate alle attese di un futuro di cui già s'intravedono alcuni contorni.

La questione si riporta pertanto a ripensare, con riferimento ad una più pertinente utilizzazione di tali organismi, cosa debba intendersi per cooperazione internazionale e semmai quali prospettive obiettive vi siano oggi di mettere a punto e di concretamente realizzare una strategia cooperazionale nell'ambito di una comunità internazionale, di cui è pregiudizialmente necessario chiarire il concetto e definire i contenuti. Chi scrive è convinto che quel ripensamento e questo chiarimento siano pregiudiziali all'impostazione di una siffatta strategia, che non potrebbe essere o restare tale se non avesse chiaro il quadro di riferimento concettuale e seguitasse a concedere troppo ad un empirismo eccessivamente episodico.

2. Ci sono sostanzialmente due modi di intendere l'espressione « *comunità internazionale* ».

Il primo concepisce tale comunità come aggregato di paesi aventi ciascuno obiettivi e politiche autonomi, salvi taluni vincoli posti, alle scelte di ciascuno, dal fatto stesso dell'esistenza, tra questi paesi, di un reticolo, fitto e sempre più intenso, di relazioni economico-commerciali, monetarie, finanziarie.

Il secondo modo prende atto che la comunità internazionale è formata di paesi (e gruppi di paesi) aventi ciascuno valori, strutture e tipologie evolutive peculiari, nonché obiettivi in certa misura differenziati e differentemente ordinati secondo scale di priorità non sempre coincidenti. Postula tuttavia che tra tali paesi (e gruppi di paesi) siano operanti in misura crescente una serie di legami di interdipendenza e di interazione reciproca, che tendono a configurare l'insieme come un « sistema », fuori del quale (e tanto meno, contro il quale) è impossibile a ciascuna componente, almeno nel medio e lungo periodo, raggiungere gli stessi obiettivi nazionali e realizzare appieno le proprie potenzialità di crescita equilibrata.

È facile dimostrare che la prima interpretazione del concetto di « comunità internazionale » ha connotato la maggior

parte delle strategie politiche nazionali nell'ultimo quarto di secolo circa e influito, di riflesso, in senso omologo sulle relazioni fra tali membri. Emblematica può considerarsi al riguardo l'evoluzione dell'idea di integrazione europea, che conobbe il suo « punto di massima vicinanza ad una logica di sistema » attorno alla metà del secolo con la costituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, ma che se ne allontanò poi progressivamente nei vent'anni successivi al rigetto del progetto di Comunità Europea di Difesa (1954); fino ad arrivare a quella che oggi può definirsi, alla luce dell'esperienza recente e meno recente, una diaspora di fatto.

Meno evidente, in tutti questi anni, fu invece la connotazione che ne derivò ai cosiddetti organismi di cooperazione economica internazionale. È infatti abbastanza chiaro che, mentre in un contesto di comunità internazionale intesa come sistema tali organismi non potevano che avere un loro ruolo preciso di istituzioni dotate dei necessari poteri di far rispettare le regole del gioco e di attuare strategie di crescita, l'alternativa doveva finire per attribuire a quegli organismi caratteri e funzioni notevolmente più ridotti e sostanzialmente equivoci.

3. In sintonia al contenuto bivalente del concetto di comunità internazionale, venne ad acquistare un contenuto equivoco e comunque polivalente anche quello di « *cooperazione internazionale* ».

Una prima accezione empirica di essa può essere considerato il G.A.T.T., cui si deve almeno riconoscere una certa proprietà di linguaggio, nella misura in cui esso è denominato « accordo » e non « organizzazione ». Si può ricondurre alla stessa accezione anche l'O.E.C.E. (poi O.E.C.D.), anche se non le si può riconoscere la stessa precisione lessicale. In questa prima accezione la cooperazione internazionale si realizza in una specie di club, cioè di una sede presso la quale i partecipanti possono ricercare degli *agreements* del tutto volontaristici, di contenuto e durata limitati e in nessun caso vincolanti delle proprie scelte politico-economiche nazionali. Presso il club opera un segretario, che registra i termini di questi accordi.

All'altro estremo, una ben altrimenti impegnativa accezione di cooperazione internazionale postula la deliberata limitazione delle sovranità nazionali in funzione della formazione, presso

istituzioni soprannazionali espressamente delegate, di una volontà comune, da concretare attraverso certe politiche, appunto comuni, aventi valore di norma anche all'interno dei singoli Stati o gruppo di Stati. È il caso della C.E.C.A. (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) e, sia pure a livello di intenzioni, dell'Euratom.

Un'accezione intermedia, che in questi anni incontrò un certo successo, intende la cooperazione internazionale come ricerca di un compromesso continuo tra esigenze nazionali e del « sistema », nonché tra istanze politiche ed esigenze di rispetto di taluni canoni dell'economia di mercato, di cui sembra pacifico che le relazioni economiche internazionali debbano assicurare il rispetto. Si noterà, per inciso, come quest'ultimo postulato sia comprensibile in una logica di « comunità internazionale » intesa come *collage* di volontà nazionali, mentre non lo sarebbe affatto in una logica di sistema avente esso stesso una propria autonoma volontà, gerarchicamente ordinata rispetto alle volontà nazionali dei membri e che prevale sugli spontaneismi del mercato.

In questa accezione intermedia di cooperazione la comunità internazionale si avvale di organizzazioni — tipo F.M.I. o Banca Mondiale — dotate di propri statuti e regole di funzionamento, ma naturalmente non dei poteri necessari a coagulare una volontà autonoma e prevalente, né tanto meno ad imporla ai membri. Tali organizzazioni sono quindi in grado di realizzare certe strategie soltanto con il consenso dei partecipanti. Tale consenso si forma nei modi tradizionali di una democrazia soltanto finché non urta contro gli interessi dei paesi (o gruppi di paesi) più forti, cui è di fatto riconosciuto un diritto di veto. Anche a motivo del gioco di pesi stabilito nella fase di formazione della volontà, il consenso dei partecipanti è dunque il risultato di un certo aggregarsi di volontà e di interessi nazionali maggioritari, non necessariamente (anzi solo casualmente) coincidenti con la volontà e gli interessi della comunità internazionale intesa nella sua globalità.

Con l'eccezione della C.E.C.A., che aveva poteri effettivamente sovranazionali, tutti gli organismi attivati in questi ultimi trent'anni riflettono un'interpretazione della cooperazione internazionale che si può classificare di quest'ultimo tipo e che si può concettualmente ritenere coerente con il primo modo di

intendere il contenuto dell'espressione « comunità internazionale ». Tali organismi si occupano infatti dei rapporti di varia natura che si instaurano fra economie sovrane, che ritengono vantaggioso sviluppare le relazioni reciproche, ma desiderano restare sostanzialmente autonome e sono tutt'al più disposte a riconoscere l'esistenza di taluni vincoli esterni alle loro scelte, sorgenti come effetto, indesiderato seppure inevitabile, dello sviluppo appunto di quelle relazioni.

Benché solo raramente i membri della Comunità internazionale abbiano saputo coglierla in questi anni, una profonda contraddittorietà in termini emerge peraltro da siffatta interpretazione della cooperazione internazionale.

Per chiarire il pensiero è necessario rifarsi alle due tendenze di fondo che caratterizzarono in questo dopoguerra i comportamenti degli Stati nazionali. La prima fu verso la ricerca di una sempre maggiore autonomia delle politiche economiche nazionali, in funzione del perseguimento di certi obiettivi *interni*, quali il pieno impiego, il massimo sviluppo, la crescita più possibile equilibrata, la giustizia sociale, un crescente benessere, ecc. La seconda si concretò in un processo sempre più spinto di divisione internazionale delle produzioni inteso a (e/o necessario per) massimizzare le economie di specializzazione e ottimizzare lo sfruttamento delle tecnologie proprie dei grandi spazi.

Questa seconda tendenza non poteva non produrre, già di per sé, un grado sempre più elevato di integrazione e di interdipendenza tra le varie economie nazionali, quale risultato necessario di un processo di divisione internazionale delle produzioni destinato ad accrescere i vincoli al raggiungimento degli obiettivi autonomi delle politiche nazionali.

Ad operare il mutamento più significativo era peraltro l'intrecciarsi reciproco di queste due tendenze. Esse avevano già operato nei decenni precedenti, ma in misura decisamente meno influente e soprattutto in modo storicamente non sovrapposto. Fino *grosso modo* agli anni '20 era infatti prevalsa una « filosofia internazionalistica », che subordinava, anche per il diverso assetto delle relazioni politiche internazionali, gli obiettivi interni delle politiche economiche all'equilibrio della bilancia dei pagamenti, intesa come sintesi di una certa collocazione e di un certo ruolo di ogni singola economia nel « sistema » di relazioni internazionali. Negli anni '30 e fino alla fine del secondo conflitto

mondiale avevano preso invece il sopravvento le esigenze di tutela di certi interessi nazionali, con carattere di indiscussa priorità sull'esigenza di integrazione internazionale.

La fine della guerra aveva dimostrato che questa seconda alternativa conduceva all'impoverimento della comunità internazionale, nella misura in cui precludeva la possibilità di utilizzare tutte le opportunità offerte dall'esplosione tecnologica provocata dal conflitto. Non era tuttavia pensabile un ritorno puro e semplice ad una gerarchizzazione degli obiettivi di politica economica, che ponesse in posizione subordinata quelli nazionali: neppure essendosi dimostrato che questi ultimi non erano perseguibili in regime chiuso. Ne conseguiva che tali obiettivi potevano essere perseguiti solo in mercato aperto; e tuttavia non in un *qualsiasi* tipo di mercato aperto, ma attraverso un tipo di relazioni internazionali che non contraddicessero con (né tanto meno impedissero di raggiungere) gli obiettivi interni dei singoli paesi.

Ciò significava che gli obiettivi nazionali (quali la crescita equilibrata e rapida, la massima occupazione, la stabilità, l'incivilimento, ecc.) di ogni paese diventavano interagenti con quelli di uno sviluppo qualificato delle relazioni internazionali. Quegli obiettivi non potevano infatti essere raggiunti in mancanza di un'adeguata rete di rapporti economici interstatali; questi ultimi a loro volta potevano massimizzarsi e ottimizzarsi soltanto nella misura in cui non contraddicessero con i primi.

Emerge appunto da queste interdipendenze un concetto di comunità internazionale come sistema, nell'ambito del quale non è solo e tanto la massima espansione delle relazioni reciproche, quanto e soprattutto la loro organizzazione in senso deliberatamente a ciò finalizzato, che assicura ad ogni membro la possibilità di massimizzare e ottimizzare le funzioni nazionali di crescita e di incivilimento, al tempo stesso garantendo al sistema di affermare e confermare la sua identità di « sintesi sinergica » e la sua insostituibile funzione.

La cooperazione internazionale diventa, in questo contesto, il solo tipo di strategia, liberamente accettata dai membri sovrani della comunità internazionale, in grado di superare (meglio: finalizzata a superare) il contrasto tra esigenze nazionali di sviluppo ed esigenze di espansione delle relazioni internazionali e, più in generale, di crescita della comunità intesa come

sistema. Nella misura in cui risponde a questa visione globale, la cooperazione internazionale non può dunque non prefiggersi di determinare in concreto:

a) il ritmo massimo di crescita possibile del sistema come tale e, in questo ambito, di ogni sua parte;

b) i meccanismi più idonei a finalizzare a tale obiettivo il sinergismo tra le componenti del sistema;

c) gli strumenti più efficaci per assicurare la crescita armoniosa del sistema;

d) i modi più efficaci per operare in coerenza con la convinzione, che deve essere comune e costante, che, se non sempre nel breve certamente nel medio e lungo periodo, nessuna componente può conoscere autonomamente una crescita maggiore né « migliore » di quella che le è consentita come parte del sistema;

e) infine le regole del gioco più efficaci e i poteri da attribuire agli organismi incaricati di farle rispettare. Organismi che solo in questo contesto assumono il ruolo di istituzioni e possono correttamente definirsi « di cooperazione internazionale ».

4. La dinamica delle relazioni economiche internazionali negli ultimi trent'anni è connotabile, per contro, secondo due identificazioni. La prima è tra cooperazione e libertà; la seconda tra cooperazione e spontaneismo.

Si assunse, in primo luogo, che il modello ottimale di relazioni internazionali fosse quello caratterizzato dal più elevato grado di assenza di interventi regolatori degli Stati e dunque di massima *libertà* di scambi di merci e di servizi, e di movimenti di liquidità e di fattori.

Si postulò d'altra parte che il miglior assetto delle relazioni economiche internazionali e gli effetti più « desiderabili » di tali relazioni sul tasso e sui modi dello sviluppo interno dei vari paesi ed aree si conseguissero *spontaneamente*, come effetto di una concorrenza implicitamente ritenuta prossima ad essere perfetta.

L'esperienza di questi anni rivela che il semplice ristabilimento della massima possibile libertà di scambi di merci e servizi, e di movimento di liquidità e di fattori, che fu in pratica la sola direttiva di « cooperazione » perseguita con continuità in questi anni, è sovente (anche se non sempre, né necessariamente)

condizione necessaria di massimizzazione dei vantaggi per il sistema come tale; e tuttavia non ne è mai condizione anche sufficiente. Quella libertà attiva infatti meccanismi di crescita, che sono quasi sempre rapidi, ma il più delle volte risultano squilibranti e sempre, nel lungo e talora anche nel medio andare, dirompenti (1).

Nella migliore delle ipotesi quella libertà accentua, anziché attenuare, le disparità di crescita e riattiva le tensioni centrifughe delle varie parti della comunità internazionale. Nella peggiore essa costituisce la più efficace prova in contrario alla attitudine di realizzare « nel sistema » la crescita massima e più equilibrata della comunità internazionale. Tutta la storia dello sviluppo capitalistico lo dimostrava già trent'anni fa, quando nacquero i primi organismi di cooperazione economica. Il mondo postbellico ha operato come se ne pretendesse una controprova, che è ora drammaticamente sotto gli occhi di tutti.

D'altro lato, l'implicita assunzione che un certo assetto di relazioni internazionali tende ad ottimizzarsi spontaneamente per il gioco automatico della concorrenza è smentito nei fatti per le imperfezioni che alla concorrenza stessa sono provocate dall'aumento delle dimensioni di impresa e dalla concentrazione crescente del commercio mondiale e di molta parte delle attività finanziarie internazionali in un numero relativamente ristretto di grossi operatori, tendenzialmente oligopolistici. Si pensi soltanto all'influenza crescente delle società multinazionali nelle relazioni economiche (e talora non solo economiche) tra gli Stati (2).

Uno sguardo alle statistiche degli scambi mondiali basta del resto a dimostrare che gli squilibri tra le varie aree hanno rivelato in questi anni un'evidente tendenza a crescere e ad autoalimentarsi. L'incompatibilità, così diffusa nel mondo moderno specialmente non industrializzato, tra il pareggio della bilancia dei pagamenti e uno sviluppo interno rapido ed equilibrato conferma che il tipo e il livello di integrazione e di interdipendenza, che spontaneamente si stabilisce tra le varie parti della comunità internazionale in regime di massima libertà di relazioni fra tali

(1) Tutta la più moderna letteratura scientifica è ormai d'accordo su questa constatazione, la cui prima dimostrazione fu fornita dal MYRDAL. Si veda, tra gli altri, il suo *Economic Theory and Under-Developed Regions*, 1957.

(2) Sull'argomento si veda, tra gli altri, C. TUGENDHAT, *The Multinationals*, Londra, 1973.

parti, non realizza affatto l'obiettivo di una crescita armoniosa di quella comunità.

C'è dunque una profonda contraddizione tra l'assunzione di un modello di relazioni internazionali fondato sulla assenza di interventi regolatori degli Stati nazionali e la necessità di tali interventi per realizzare taluni obiettivi « interni », ritenuti irrinunciabili dalle varie comunità nazionali e che d'altra parte l'esperienza dimostra non poter essere raggiunti spontaneamente dal modello « liberistico » di relazioni internazionali. Che in una determinata epoca storica il *free trade* (ammesso, e non concesso, che davvero fosse *free*) abbia recato grandi vantaggi, non dimostra necessariamente che esso sia obiettivamente il modello di scambi ottimale in qualsiasi contesto storico e politico: tanto più quando è noto che quei vantaggi non furono mai equamente distribuiti fra i partecipanti allo scambio.

Viviamo in un'epoca in cui si amplifica incessantemente l'area delle politiche economiche, cresce la necessità di programmare i comportamenti dei soggetti economici per dominarne le sempre maggiori e sempre più complesse interazioni, si fa più diffusa la propensione di opinioni pubbliche vieppiù influenti a finalizzare le scelte (sia a livello micro che macro) al conseguimento di un disegno non casuale di crescita economica e di progresso civile. Non è dunque pensabile che i rapporti tra le varie parti del sistema siano regolati in modo casuale anche se efficientistico (come sarebbe il caso di un regime di concorrenza perfetta) e tanto meno in modo contraddittorio con le tendenze emergenti (come è il caso di una concorrenza vieppiù imperfetta).

Non può non esserci un minimo di simmetria tra ciò che un paese è e vuole a livello interno e ciò che gli è consentito essere e volere nei suoi rapporti con gli altri paesi. Se si preferisce, non può esistere un sistema « comunità internazionale », se una diversa *philosophy* regge le strategie di crescita interna e quelle di relazioni internazionali di ogni parte di tale sistema.

Sono queste le premesse concettuali che ci sembra corretto assumere per un'analisi del ruolo delle organizzazioni di cooperazione economica, che intenda valutare la capacità delle stesse e porsi come strumenti per avviare a soluzione i grandi problemi del mondo moderno.

Non è nostra intenzione condurre in profondità, in questa sede, una tale analisi. Ci sembra tuttavia di poter indicare al-

cune linee di suo possibile approfondimento, facendo riferimento a due *case studies*, che ci paiono quant'altri mai illuminanti e paradigmatici.

5. Il primo *case study* riguarda un aspetto particolare degli scambi di merci tra i membri della comunità internazionale: gli scambi di beni primari contro manufatti industriali.

Semplificandone al massimo lo schema, essi possono identificarsi come scambi di fattore natura *più* fattore lavoro contro valore aggiunto — inteso come somma di lavoro, imprenditorialità, capitale e tecnologia (o meglio, dei relativi compensi).

Nella gran parte dei casi infatti il capitale, la tecnologia e l'imprenditorialità incorporati nel costo di produzione dei beni primari non furono forniti in questi anni dai paesi produttori, ma per lo più dai paesi consumatori stessi o dalle imprese, spesso multinazionali, di questi paesi, cui era stato dato in concessione lo sfruttamento delle risorse naturali (minerarie, energetiche, agricole) degli stati produttori. Non si dimentichi al riguardo la persistente tendenza a configurare gli scambi come esportazioni di manufatti sempre più sofisticati contro materie prime allo stato grezzo o semigrezzo.

Il costo dei beni primari comprendeva un'altra importante componente, attinente alla fase di commercializzazione *lato sensu* (trasporto, intermediazione, finanziamento, assicurazione, ecc.) che era anch'essa, per la parte maggiore, di spettanza di imprese degli stessi paesi industriali consumatori.

Infine i *terms of trade* furono in questi anni fortemente influenzati dal più elevato potere contrattuale degli acquirenti, cosicché essi peggiorarono per i beni primari (50 %, per esempio, per il petrolio tra il 1950 e il 1970) ovvero, e nella migliore delle ipotesi, rimasero costanti nonostante gli aumenti di produttività nella produzione dei manufatti industriali (3).

Il risultato di questo schema fu un macroscopico trasferimento dai produttori ai consumatori di beni primari di quello che, in linguaggio ricardiano, si chiamerebbe il vantaggio dello scambio internazionale. L'impoverimento relativo che ne derivò ai paesi emergenti ne ridusse a tal punto il potere d'acquisto, che

(3) Sulla questione si veda l'analisi, tuttora valida, del D'ALAURO nel suo *Commercio internazionale e concorrenza monopolistica*, in «Economia Internazionale», novembre 1949.

gli scambi mondiali andarono concentrandosi nell'ambito degli stessi paesi industriali fino ad un massimo del 52,5 % del totale mondiale nel 1972; contemporaneamente il peso dei paesi emergenti come mercati di sbocco diminuiva dal 30 % nel 1938 e dal 34 % nel 1950, al 24,7 % nel 1960 e al 18 % nel 1972.

Alle condizioni in cui si svolse per la maggior parte di questi anni e per la maggior parte dei paesi, il commercio internazionale di beni primari contro manufatti provocò dunque il paradosso di un'esportazione di valore aggiunto dai paesi industriali ricchi verso quelli poveri produttori di beni primari, contro esportazione di fattore natura da questi ultimi ai primi.

Ne conseguirono almeno tre effetti, tutti altrettanto indesiderabili.

Il primo fu di fare del commercio internazionale un fattore estremamente incidente di crescente maldistribuzione internazionale della ricchezza e del benessere, nonché della dinamica dell'una e dell'altro (4).

Il secondo fu di provocare, attraverso la sottovalutazione dei beni primari, un uso estremamente dispersivo delle risorse naturali del globo — come è stato ripetutamente e autorevolmente documentato.

Il terzo fu infine di stimolare, attraverso il gioco dei *terms of trade*, una crescita del benessere dei paesi industriali, che si può ben definire artificiosa, nella misura in cui si basò sul presupposto della semigratuità di un fattore (quello naturale) che era ed è invece limitato; e precaria, almeno per alcune aree: l'Europa importa il 300 % dei suoi consumi di materie prime di base, gli U.S.A. il 117 %, il blocco socialista il 93 %.

La maggior parte dei paesi del mondo libero industrializzato si trovarono dunque a vivere in questi anni al di sopra delle obiettive possibilità che sarebbero state loro consentite dalla non perpetuabilità di uno schema di scambi internazionali, qual è quello testé delineato.

In aggiunta agli inconvenienti ripetutamente sottolineati da tutta la letteratura sul sottosviluppo, si profila dunque oggi, per gli stessi paesi industriali, un pericolo che, al limite, sussisterebbe anche nell'ipotesi che i paesi produttori di beni primari

(4) R. PREBISCH, *Commercial policy in the underdeveloped countries*, in « American Economic Review », maggio 1959.

fossero spopolati e che quindi non esistessero per essi problemi di sviluppo umano e sociale. Il pericolo è che i paesi industriali possano essersi abituati a (e siano dunque decisi a mantenerli anche a costo di ricorrere a politiche che attentano alla cooperazione internazionale) livelli di benessere e ritmi di crescita dello stesso obiettivamente non compatibili con le risorse naturali del pianeta.

La prospettiva è ancor più inquietante nella misura in cui non solo l'ipotesi di cui sopra è tutt'altro che verificata, ma i paesi produttori di beni primari vanno acquistando coscienza della possibilità che il loro sviluppo economico e civile sia minacciato da un rapido e definitivo depauperamento delle loro risorse, e stanno pertanto assumendo iniziative concrete per porre termine al paradossale schema di scambi internazionali fin qui operante: in primo luogo, modificando la forma di mercato per alcune fonti di energia (petrolio), materie prime (rame) e derrate alimentari (zucchero).

Qual è in queste condizioni, il ruolo svolto o che è possibile attendersi che possa essere svolto dagli organismi di cooperazione internazionale? È abbastanza evidente che quello schema di scambi internazionali derivò in linea logica diretta da una concezione della comunità internazionale come aggregato di paesi aventi ciascuno obiettivi e strategie autonomi o addirittura contrastanti, nel quale il ruolo di quegli organismi fu e non poteva non essere marginale o addirittura strumentale (5).

Una cooperazione internazionale, che avesse inteso la comunità internazionale come sistema, non avrebbe infatti potuto consentire siffatte aberrazioni: e ciò non solo e tanto per ragioni umanitarie e/o politiche, quanto perché è sicuramente dimostrabile (e dimostrato dagli eventi recenti) quale sia, almeno nel medio e lungo periodo, l'effetto complessivo per il sistema (e per ogni sua parte, non esclusi gli stessi paesi industriali) di uno schema di relazioni commerciali internazionali come quello che prevalse in quest'ultimo quarto di secolo.

In queste condizioni cosa si poteva pretendere che facesse, o ci si può attendere che faccia, il G.A.T.T.? Esso è infatti solo un « accordo generale » che nel 1947 prese il posto, come « soluzione provvisoria », dell'Organizzazione Internazionale del Com-

(5) P. B. KENEN, *International Economics*, 1967.

mercio (I.T.O.): un'istituzione concepita, già 27 anni or sono, con l'ambizioso proposito di strumentalizzare gli scambi internazionali all'obiettivo della crescita massima ed equilibrata di tutta la comunità internazionale; ma il cui progetto, non ratificato dal Congresso U.S.A., fu lasciato poi cadere.

Non costituisce infatti una soluzione il tentativo di surrogare l'I.T.O. con conferenze (vedi U.N.C.T.A.D.) o con *rounds* intitolati ai vari Dillon, Kennedy e Nixon.

La *ratio* di queste iniziative, come delle varie sessioni e conferenze organizzate dal G.A.T.T., era di mettere a punto, nell'ambito di una logica del tutto volontaristica, gli strumenti per aumentare la dimensione degli scambi internazionali e per renderli sempre più liberi da interventi e condizionamenti degli Stati nazionali. Le identificazioni implicite erano: a) massimo di commercio *uguale* a massimo di vantaggi per tutti; b) massimo di libertà *uguale* a massimo di concorrenza.

Le contraddizioni stanno nel fatto che: a) la crescente liberalizzazione degli scambi mondiali coincise con la loro massima concentrazione (si parla del 60 %) in un numero relativamente limitato di grosse multinazionali; b) la crescita del volume di scambi coincise con l'aumento delle distanze tra paesi « ricchi » e « poveri ».

L'« ottica del *free-trader* » (per dirla con Viner) coincide infatti solo casualmente, e molto più spesso contrasta, con le esigenze dello sviluppo e tanto più con quelle di uno sviluppo equilibrato. La liberazione delle « forze spontanee » del mercato può massimizzare gli scambi e il vantaggio che, nel breve andare, ne deriva in termini di produzione di reddito alla comunità nel suo insieme; non assicura invece, anzi spesso contraddice, la distribuzione « migliore » di quel vantaggio, cosicché, almeno nel medio-lungo periodo, finisce per pregiudicare la stessa massimizzazione della produzione di risorse.

Il nucleo del problema sta infatti nella concreta definizione del contenuto dell'aggettivo « migliore », che non a caso abbiamo vircolato. In un contesto di cooperazione internazionale correttamente intesa, « migliore » è ciò che, nel breve e nel meno breve andare, rende la crescita del sistema più coerente possibile con gli obiettivi della comunità internazionale, che per definizione non possono contrastare, se non temporaneamente, con quelli nazionali di ogni paese membro.

Non può invece risultare produttore un assetto di scambi internazionali che deformi quella crescita, la concentri vieppiù nelle parti del sistema già privilegiate, depauperi le risorse naturali, distorca lo stesso sviluppo dei paesi industriali, accresca le imperfezioni del mercato.

È evidente che non sarebbe stato possibile ad una struttura, oltre tutto così evanescente dal punto di vista istituzionale, qual è il G.A.T.T., farsi strumento di una strategia politico-economica di cooperazione intesa in questi termini. L'Accordo generale era infatti coerente con una *philosophy* delle relazioni internazionali che, a quanto sembra, non è stata alla lunga pagante neppure per i paesi industriali, che pure sembravano doverne trarre i maggiori (e forse esclusivi) benefici.

L'« utopia » di una cooperazione internazionale, come strategia politica di crescita armoniosa di una comunità internazionale intesa come sistema, poteva essere realizzata soltanto in sedi politicamente appropriate, oltre che sufficientemente convinte, con Oscar Wilde, che « il progresso è proprio la realizzazione delle utopie » (6).

6. Un altro « caso » paradigmatico è quello fornito dal Fondo Monetario Internazionale.

Esistono, al riguardo, almeno due differenze fondamentali con il « caso » precedente. La prima è che, a differenza del G.A.T.T., il Fondo è un'istituzione, con poteri che può esercitare, secondo regole sufficientemente articolate, nel quadro di un certo modello di « sistema » monetario internazionale.

La seconda è che, in materia monetaria ben prima, più concretamente e palesemente che non in materia di scambi, si resero evidenti in questi anni i rischi e gli svantaggi di certi comportamenti. Si può configurare come imprevidenza quella di paesi che, nonostante gli avvertimenti e i primi segni d'inversione (7), si industriarono a mantenere in essere uno schema di scambi in-

(6) C. P. KINDLEBERGER, *Economia Internazionale*, Genova, 1962.

(7) « Il primo anno del nuovo decennio ha segnato la fine di un lungo periodo d'eccedenza dell'offerta sulla domanda e di flessione continua dei prezzi. Esso è seguito da una congiuntura del tutto nuova, caratterizzata da un'eccedenza di domanda sull'offerta e da una ripresa dei prezzi ». Così comincia il paragrafo « Petrolio » del rapporto G.A.T.T., *Le commerce international en 1972*, che richiama espressamente il rapporto dell'anno precedente in cui erano illustrati in dettaglio « i fattori che erano all'origine di questo cambiamento radicale ».

ternazionali che, seppure insostenibile nel lungo andare, aveva almeno il vantaggio di consentire, nell'immediato, benefici consistenti. È difficile invece capire e definire comportamenti come quelli che nel corso di questi anni, nonostante ne fossero sempre più palesi gli effetti, tennero i partecipanti agli accordi di Bretton Woods: comportamenti che ebbero oltretutto il carattere di aperte violazioni di quegli accordi, che pure erano stati liberamente sottoscritti.

Il primo di tali comportamenti-violazioni fu, in un certo senso, all'origine di tutti gli altri e consistette nel tollerare un persistente *deficit* della bilancia dei pagamenti statunitense, a partire dal 1958. È abbastanza irrilevante stabilire in che misura ciò sia avvenuto per il rifiuto degli U.S.A. di praticare certe politiche di aggiustamento ovvero fin dove abbia giocato il concomitante interesse dei paesi industriali non-U.S.A. a che tali politiche non fossero praticate, onde garantirsi dei *surplus* di bilancia. Altrettanto irrilevante per il nostro assunto è il fatto che quel *deficit* e questi *surplus* si imputino al rifiuto di aggiustare le parità — come pure è preciso dovere in un sistema monetario fondato sui cambi fissi.

Quali ne siano state le cause, ciò che ne conseguì fu che l'accumulo sempre più ingente di riserve di liquidità internazionale da parte di alcuni paesi del sistema ridusse in parallelo i poteri del Fondo come prestatore di ultima istanza e regolatore della liquidità del sistema.

In un « *Essay in international finance* » del febbraio di quest'anno (8) John H. Makin rileva « la dimostrata e comprensibile riluttanza dei governi ad orientare le politiche economiche in direzioni diverse da quella di un sostanziale perseguimento di obiettivi interni (*domestic goals*) » e ricorda la tendenza a risolvere i problemi dell'aggiustamento in termini di aumento di liquidità. « Maggiori stocks valutari risultarono essere la ricorrente risposta alla maldistribuzione delle riserve che accompagnò il prolungato squilibrio dei tassi di cambio dell'era di Bretton Woods ».

Noi andremmo più in là e affermeremmo che le varie iniziative di moltiplicazione degli stocks internazionali di liquidità

(8) *Capital flows and exchange-rate flexibility in the post-Bretton Woods era*, Princeton University.

erano altresì lo strumento attraverso il quale, in un regime di cambi fissi che scarica sulle riserve l'onere del mancato aggiustamento della bilancia, si procrastinava o si diluiva nel tempo l'aggiustamento stesso. E poiché questo rimando o scaglionamento era motivato dalla riluttanza dei governi a sacrificare obiettivi interni all'equilibrio della bilancia, l'uno e l'altro non potevano realizzarsi se non attraverso canali (Club di Parigi, *General agreements to borrow, swaps* e altri accordi tra banche centrali, ecc.) estranei agli organismi di cooperazione monetaria, il cui compito avrebbe dovuto essere invece di assicurare il funzionamento del sistema:

a) attraverso la fissazione di parità realistiche, corrispondenti all'effettivo rapporto tra i poteri d'acquisto delle diverse monete;

b) costringendo i paesi membri, compresi quelli a moneta di riserva e quelli a bilancia in *surplus*, a praticare politiche di aggiustamento per riportare in equilibrio la bilancia;

c) finanziando *pro-tempore* i *deficit* di bilancia con mezzi del sistema e non con risorse, non controllabili nel loro ammontare e destinazione, attinte o create fuori del sistema.

Come ho cercato di dimostrare in un saggio di qualche anno fa (9) il fabbisogno di riserve di un sistema monetario fondato, come quello di Bretton Woods, sui cambi fissi tende a zero quanto più e meglio il sistema funziona, cioè quanto più ampi sono in concreto i poteri del Fondo di farne rispettare le regole. In particolare, se il Fondo rimane l'unico (o di gran lunga prevalente) prestatore di liquidità internazionali, la dimensione necessaria di queste ultime è determinata soltanto dai tempi che s'intendono imprimere agli aggiustamenti degli squilibri delle bilance dei pagamenti, siano questi di *deficit* o di *surplus*.

L'accumulo, da parte dei membri, di riserve proprie e/o incondizionatamente acquisibili fuori del Fondo amplia invece l'autonomia dei membri e consente loro di sottrarsi agli impegni di riequilibrio delle bilance, rinviando i processi di aggiustamento (ivi compresa la modifica della parità) ovvero diluisce nel tempo tali processi oltre i limiti necessari ad evitare traumi occupazionali e produttivi alle economie soggette all'aggiustamento.

(9) M. CASARI, *Il problema della «adeguatezza» delle riserve monetarie nelle attuali condizioni*, Milano, 1969.

Oltre tali limiti il problema cessa di essere del tipo « come conferire elasticità al sistema » (alla qual cosa possono servire accorgimenti tendenti ad aumentare le capacità di prestiti condizionali del Fondo) e diventa del tipo « come accrescere l'autonomia decisionale di uno o più membri per consentire loro di perseguire taluni obiettivi interni anche al di là dei limiti consentiti dalle regole e necessari alla sopravvivenza del sistema come tale ».

L'esperienza conferma anche a questo proposito che, quando uno o più membri della comunità internazionale intendono realizzare politiche economiche « fuori » del sistema, essi finiscono per operare automaticamente « contro » il sistema.

Il rifiuto a sobbarcarsi all'impegno di rispettare gli accordi, da cui il Fondo traeva la sua giustificazione istituzionale e funzionale, non poteva non produrre l'emarginazione graduale del Fondo stesso. Né ha molta importanza stabilire se ciò sia disceso da una deliberata volontà o sia stato semplicemente il frutto di un processo graduale e inconsapevole. Il sorgere quasi casuale del mercato dell'eurodollaro proverebbe che è vera questa seconda spiegazione: il che, tutto sommato, risulta ancora più sconcertante. Una comunità come quella internazionale può mutare le regole che si è data; può farlo anche in modo non palese, purché consapevolmente e deliberatamente; non dovrebbe invece ritrovare una tacita unanimità nel semplice non-rispetto delle regole che ha liberamente accettato e nell'inconsapevolezza delle conseguenze anche lontane di questo comportamento.

L'eurodollaro fu del resto, nella sua sostanza concettuale, la sistematizzazione funzionale di un'altra violazione degli statuti del Fondo, che consentono movimenti internazionali di liquidità soltanto nella misura necessaria a finanziare gli scambi, ma fanno esplicito obbligo ai paesi membri di impedire i movimenti « *large and sustained* ». I paesi membri non ostacolarono i trasferimenti di liquidità, neppure quando essi apparvero chiaramente destabilizzanti e (vedi caso della Germania Federale a partire dalla prima metà degli anni '60) in contrasto con la politica nazionale di controllo della base monetaria (10).

La storia di questi anni registra piuttosto una gara tra le Banche Centrali a chi più rapidamente ed estensivamente adot-

(10) J. M. FLEMING, *Dual Exchange Markets and Other Remedies for Disruptive Capital Flows*, in « I.M.F. Staff Papers », marzo 1974.

tava misure di « liberalizzazione » dei movimenti di capitali a breve. Sembrava che una prosperità crescente fosse incompatibile con il controllo dei movimenti internazionali di liquidità che — si disse — era espressione di idee dirigistiche. In realtà quel controllo era strumento per consentire che quei movimenti, dominati e regolati dal Fondo in quanto espressione del sistema, si finalizzassero appunto all'obiettivo fondamentale del sistema stesso, che era pur sempre di assicurare uno schema di regolamenti internazionali quanto più stabile e ordinato possibile e, ancora più a monte, quanto più possibile coerente con una crescita armoniosa e il più possibile rapida della comunità internazionale nel suo insieme.

Allorché fu consentito che i banchieri assumessero il ruolo di esclusivi regolatori del mercato monetario internazionale, i fatti dimostrarono purtroppo che ciò non era meno pericoloso che lasciar fare la guerra ai generali. Forse bisognerebbe decidersi a riconoscere alla loro più significativa creazione, il mercato dell'eurodollaro, il carattere emblematico di un'epoca: la tecnica più raffinata al servizio di una totale mancanza di strategia.

In questo contesto il F.M.I., malgrado un certo tentativo di riprendere le redini del governo internazionale della liquidità attraverso la creazione dei D.S.R. (diritti speciali di prelievo), doveva risultare sempre più emarginato. E, con esso, la concezione stessa di cooperazione monetaria internazionale come strategia al servizio di una comunità internazionale intesa come sistema. Come molti altri processi, anche questo non fu lineare ma esponenziale: quando alla fine il moto si fece sempre più veloce, divenne impossibile arrestarlo e il sistema di Bretton Woods si disintegrò.

Il più recente Rapporto del G.A.T.T. (11) afferma che: « Dal 1961 al 1969 gli aumenti annui del valore delle riserve (monetarie) in dollari furono compresi tra lo 0,5 o il 5,5 %, con una media nel periodo del 2,8 % annuo. Nel corso dei quattro anni seguenti (1970, 1971, 1972 e 1973) gli aumenti annui delle riserve sono stati rispettivamente del 18,5, del 40,8, del 21,5 e del 15 % (media del quadriennio 24,1 %), in buona parte costituiti da accumulazione di divise. Gli aumenti annui della base monetaria globale di 11 grandi paesi industriali furono compresi,

(11) G.A.T.T., *Le commerce international en 1973-74*, Genève, 1974.

tra il 1961 e il 1969, tra il 5 (1966) e il 9,1 % (1968), con una media annua nel periodo del 6,8 %. Nei quattro anni successivi tali aumenti sono stati rispettivamente del 10,6, del 17,6 del 15,5 e del 14 %, con una media del 14,4 %. Per contro, la produzione di beni e servizi degli 11 paesi considerati, che era aumentata dal 1961 al 1969 del 5,4 % in media all'anno, crebbe nel quadriennio successivo di non più del 5,2 % medio annuo ».

« L'esame di queste cifre — conclude il Rapporto — dimostra con tutta evidenza che l'espansione monetaria degli ultimi anni ha raggiunto un tasso largamente superiore a quello che sarebbe stato necessario per assicurare una ragionevole stabilità dei prezzi. Questa eccessiva espansione monetaria si spiega principalmente per il fatto che gli aumenti massicci delle riserve hanno ridotto la possibilità, per le Banche Centrali, di resistere alle pressioni in favore di politiche monetarie permissive » (12).

7. Due notazioni consentono di concludere. I paesi industrializzati — come si è visto più sopra — forzarono artificiosamente in questi anni la loro crescita economica adottando uno schema di scambi con i paesi produttori di beni primari, oltre che sostanzialmente iniquo, a dir poco imprevedente, nella misura in cui postulava una macroscopica sottovalutazione del costo del fattore natura in termini di costo dei fattori lavoro e capitale. La politica di eccessiva creazione di liquidità (interna ed internazionale) può essere considerata il contraltare monetario di tale comportamento e probabilmente ne costituì anzi il complemento necessario. È possibile dimostrare che anche sotto il profilo finanziario (movimenti internazionali di capitali a lungo termine) si ebbero comportamenti coerenti con questo orientamento, e altrettanto sindacabili.

Il mondo industrializzato occidentale, che ha conosciuto negli ultimi anni una tendenza generalizzata all'aumento dei compensi superiore alla produttività dei fattori, sembra dunque

(12) In un *colloquium* alla « Société Universitaire Européenne de Recherches Financières », Guido Carli, parlando degli « Insegnamenti tratti dalla recente esperienza della fluttuazione dei tassi di cambio », così affermava nell'ottobre scorso: « Il problema della divergenza tra i tassi di inflazione nei vari paesi e le difficoltà incontrate nel promuovere gli aggiustamenti delle bilance in *deficit* e in *surplus*, andrebbero affrontati attraverso il coordinamento delle politiche economiche interne (...) e la formazione di organismi monetari sovranazionali ».

aver connotato le sue relazioni — commerciali, monetarie e finanziarie — con il resto del mondo all'obiettivo di una crescita del proprio benessere, non solo disarmonica (in senso per esso vantaggioso) con quella dei paesi emergenti, ma probabilmente sproporzionata alle obiettive possibilità del sistema « comunità internazionale ».

Quella di fronte alla quale esso oggi si trova potrebbe essere pertanto una crisi di ridimensionamento: vuoi del tasso di quella crescita, vuoi più in generale degli egoismi di cui esso sembra aver dato così larghe e ripetute prove nelle sue relazioni esterne.

D'altro lato, è possibile notare una singolare analogia tra la *philosophy* che ha dominato l'assetto degli scambi internazionali e quella che ha condotto alla degradazione, prima, e poi al dissolvimento del sistema di Bretton Woods. L'una e l'altra sembrano avere in comune alcune cose:

a) una larga dose di fideismo nel mito delle sovranità nazionali;

b) la convinzione che le vie nazionali al benessere sono praticabili e preferibili ad ogni altra, anche quando sono in contrasto con le esigenze del sistema internazionale;

c) il rifiuto a considerare la comunità internazionale (e perfino una comunità sempre più integrata da relazioni di ogni tipo sempre più fitte ed estese) un sistema di componenti interdipendenti e interagenti;

d) la disposizione mentale a ritenere la cooperazione internazionale, ben più che una strategia finalizzata a raggiungere gli obiettivi del sistema, una felice occasione offerta ai tecnici, ai funzionari, ai banchieri e agli uomini d'affari di sfruttare tutte le opportunità contingenti per tutelare gli interessi nazionali: il tutto senza trascurare di ricordare ai « teorici » che altra cosa è speculare alla propria scrivania e altro prendere decisioni a livello operativo.

Su questo sfondo, i cosiddetti organismi di cooperazione economica hanno finito per perdere qualsiasi possibilità di incidere sulla struttura delle relazioni economiche internazionali, e tanto meno sono stati in grado di invertire o contrastare efficacemente talune, pur evidenti tendenze degenerative implicite in quella struttura. Benché motivati dal compito di strumentalizzare quelle relazioni alla crescita « massima » e « migliore » della comunità internazionale e di ogni suo membro, quegli organismi

non poterono evitare di essere emarginati e, in qualche caso, a loro volta strumentalizzati a finalità del tutto contrarie.

Nonché sedi di formazione di una comune volontà sovranazionale, gli stessi finirono con ciò per diventare luoghi di ricerca di compromessi fra le volontà nazionali. Benché a qualcuno di essi si debbano alcune tra le più lucide e documentate analisi del processo involutivo che andava maturando, le conclusioni e le implicazioni, anche politiche e meno immediate, di quelle analisi, non recepite da chi avrebbe dovuto, rimangono oggi come testimonianza di una serie di occasioni perdute per costruire ciò che, con una punta di retorica, si suole chiamare un mondo migliore.