IL GRANDE DISEGNO DI NIXON

di PHILIPPE BEAULIEU

Il 12 settembre si sono aperti a Tokio dei **negoziati commerciali multinazionali** che proseguiranno poi, per due anni circa, nella sede del GATT (Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio) a Ginevra. La ragione di questo grande raduno di ministri e di esperti va ricercata nella dichiarazione che il Presidente Nixon aveva indirizzata il 15 agosto 1971 ai suoi concittadini e al mondo intero, dichiarazione con cui annunciava la sospensione della convertibilità del dollaro e la fissazione di una soprattassa del 10% sulle importazioni industriali. Alle principali potenze industriali occidentali — la CEE, il Giappone e il Canada — Nixon aveva allora chiesto di addossarsi una quota più rilevante degli oneri della difesa del mondo libero, di aprire largamente le frontiere doganali ai prodotti americani e di riformare il sistema monetario internazionale. L'appuntamento di Tokio, che apre dei negoziati la cui finalità dichiarata è l'« espansione e la liberalizzazione sempre più avanzata del commercio mondiale nonché il miglioramento dei livelli di vita dei popoli del mondo », e « il conseguimento di ulteriori vantaggi per il commercio internazionale dei Paesi in via di sviluppo », costituisce dunque una risposta all'appello lanciato dalla Casa Bianca (1).

Tuttavia, la richiesta del Presidente Nixon aveva un carattere glo-

(1) I lavori della Conferenza del GATT, tenutasi a Tokio dal 12 al 14 settembre, si sono conclusi con l'approvazione unanime di un accordo di massima, denominato « Dichiarazione dei ministri ». Esso prevede che le future trattative (che si svolgeranno a Ginevra a partire dal 1° novembre prossimo e dovrebbero concludersi nel 1975) avranno per oggetto la progressiva eliminazione di « tariffe, barriere non tariffarie ed altre misure che impediscono o deformano gli scambi internazionali dei prodotti sia industriali che agricoli, prodotti tropicali, e materie prime incluse, sia nella loro forma primaria che a qualsiasi stadio del processo produttivo, inclusi in particolar modo i prodotti di interesse commerciale per i Paesi emergenti ». Si dichiara, inoltre, che questa politica di liberalizzazione del commercio internazionale esige « sforzi paralleli atti a stabilire un

bale; conviene dunque, per misurare la portata di questi negoziati, ricollocarli nell'insieme del progetto presidenziale che è molto ambizioso. Infatti gli Stati Uniti vogliono, attualmente, trasformare tutte le relazioni politiche, militari ed economiche che il mondo liberale aveva instaurate all'indomani della seconda guerra mondiale e adattarle alla nuova situazione internazionale che è caratterizzata, segnatamente, da una diminuzione dei rischi di conflitti atomici, da una attenuazione degli scontri ideologici e dalla priorità accordata ai problemi economici.

LE LINEE DI FORZA DEL DISEGNO DI NIXON

Il Presidente Nixon persegue un grande disegno. Si è assunto il compito di **ristabilire il dinamismo, l'autorità e la supremazia del suo Paese**. Dopo la scomparsa di John Kennedy che, per primo, si era reso conto dei cambiamenti intervenuti nella società internazionale e aveva avvertito il malessere della società americana, e soprattutto durante l'intera presidenza di Lindon Johnson, l'immagine internazionale degli Stati Uniti era andata deteriorandosi, non solo a causa dell'interminabile ed equivoca guerra del Vietnam, ma anche in conseguenza degli errori accumulati in America Latina e nel Medio Oriente. Il sistema monetario, che poggiava sul dollaro, dava segni di cedimento mentre la stessa struttura produttiva americana era colpita dall'inflazione, accompagnata da una minore crescita, prossima alla stagnazione. All'interno, la contestazione sotto tutte le sue forme e in tutti i campi, il dubbio e la disillusione spingevano gli americani a non intraprendere più nulla e a ripiegarsi su se stessi. Non appena decise di intervenire alla fine del suo primo mandato, il Presidente Nixon capì che, per avere qualche probabilità di invertire il corso delle cose, doveva **affrontare tutti i problemi in una volta** — la crescita interna, le relazioni economiche con l'estero, la difesa, i rapporti con gli alleati e con gli ex avversari — e attaccare contemporaneamente su tutti i fronti, sul fronte interno e su quello esterno.

Perseguimento di obiettivi nazionali.

Per ridare vitalità alle forze interne, Richard Nixon si volge verso le virtù del liberalismo. La « nuova frontiera » fa appello all'efficienza, al gusto del rischio, alla competizione, alla iniziativa individuale e all'« autoassicurazione » contro tutti i rischi della vita. Da questo ritor-

sistema monetario che protegga l'economia mondiale dai collassi e dagli squilibri che si sono verificati in precedenza », in altri termini « un sistema monetario durevole ed equo ». Cfr. *Il sole* - 24 ore, 15 settembre 1973, p. 11. [N.d.R.]

no a una **mentalità di lotta** (1 bis), l'Amministrazione si attende una **ripresa morale** (2) e **materiale** nello stesso tempo. Le decisioni prese da due anni a questa parte la preparano. Una vigorosa espansione del credito e della massa monetaria ha dato un impulso decisivo a tutti i settori dell'industria. L'agricoltura è stata incoraggiata con varie misure, mentre sono stati ridotti e perfino abbandonati i programmi sociali laboriosamente varati dai Democratici. I cittadini degli Stati Uniti devono battersi, all'interno come all'estero, contando sulle loro sole forze e non più sui fondi pubblici, ad eccezione tuttavia di coloro che si lanciano alla conquista o alla riconquista dei mercati mondiali e che beneficeranno di sostanziali agevolazioni fiscali (per esempio, quelle che sono concesse alle società DISC — Domestic International Sales Corporation — e che consistono nella facoltà di differire il pagamento delle imposte a carico degli utili sui beni di esportazione). « Tutte le decisioni che ho prese — dichiarava in conclusione il Presidente Nixon il 15 agosto 1971 — sono destinate ad alimentare e stimolare lo spirito di competizione, ad aiutarci a estirpare quel dubbio e quell'autodenigrazione che minano le nostre energie ed erodono la nostra fiducia in noi stessi ».

Una diplomazia attiva e concreta.

Con questa stessa determinazione di giungere a risultati concreti e rapidi, il Capo dell'Amministrazione affronta le relazioni con i Paesi dell'Est, con la Cina e con l'Europa, e i problemi della difesa.

Poiché la coesistenza pacifica proclamata da Kruscev è stata mantenuta dai suoi successori, la Casa Bianca si è impegnata a rispondere alla lenta apertura dei dirigenti sovietici alle prese con lo scisma cinese e con difficoltà economiche endemiche e desiderosi di adattare le loro strutture produttive ai bisogni di una popolazione già attratta dalla società del benessere. L'idea del Presidente Nixon è semplice: si tratta di **moltiplicare le relazioni con l'URSS e i Paesi satelliti** allo scopo di spingerli a una vera cooperazione « che faccia intervenire le organizzazioni, le istituzioni, le imprese e, se possibile, gli individui di ogni condizione » (3).

(1 bis) « Noi ci ralleghiamo di questa lotta [il Presidente parla qui delle "sfide della competizione pacifica"], perché quando l'America è chiamata ad affrontare la competizione, è allora che essa è la più grande ».

(2) Il discorso del 15 agosto 1971 contiene numerose connotazioni morali: « Ingiusti tassi di cambio ... trattamento ingiusto ... ingiusto margine di vantaggio ... condizioni eque ... Eleviamo il nostro spirito, eleviamo le nostre visuali ... Una nazione, così come un individuo, deve essere animata da un certo slancio interiore per riuscire ... ».

(3) Dal 1963, data del trattato sull'interdizione delle armi nucleari, il moto di accostamento tra gli Stati Uniti e l'URSS si è svolto nella direzione di un rafforzamento delle garanzie contrattuali in materia di sicurezza (SALT I, riguar-

Il momento forte di questa marcia abile e positiva dei due Paesi l'uno verso l'altro è stato il lungo soggiorno di Brezhnev negli Stati Uniti (dal 18 al 25 giugno di quest'anno) e l'accordo sulla prevenzione della guerra nucleare firmato il 22 giugno 1973.

Al fine di **stabilire rapporti con la Cina Popolare** che aveva superato la sua « rivoluzione culturale », la Casa Bianca si è imposta un accostamento ancora più prudente: neutralità assoluta di fronte alla rottura con la Russia, appoggio sempre meno visibile a Formosa, assenza di critiche dirette contro i principali dirigenti cinesi, assenza altresì di polemiche ideologiche; e invece messa in rilievo delle possibilità degli Stati Uniti nei campi della tecnologia e dell'organizzazione industriale, viaggio del Presidente Nixon a Pechino (febbraio 1972) e soprattutto cessazione dei combattimenti nel Vietnam. Dal momento che Nixon manteneva la parola mettendo fine alla guerra nel Vietnam, i Paesi comunisti d'Europa e d'Asia potevano trattare gli Stati Uniti come un partner normale e perfino come un interlocutore privilegiato.

Una volta disimpegnatosi in Asia, il Presidente Nixon può **volgersi verso l'Europa, con la quale il contenzioso diplomatico si è andato aggravando**. L'Amministrazione è delusa nel constatare che l'integrazione economica del Mercato Comune non è stata seguita da una integrazione politica equivalente che avrebbe consentito all'Europa « di sollevare gli Stati Uniti da alcuni dei suoi obblighi e di apportare una soluzione alle vertenze economiche in sospeso tra la Comunità e l'America ». Inoltre essa è irritata per il fatto che i governi europei hanno preso iniziative diplomatiche importanti, per lo più in direzione della Russia e dei suoi satelliti, e anche della Cina, « senza coordinare le loro azioni con quelle degli Stati Uniti le cui responsabilità, in seno all'alleanza atlantica, sono tuttavia mondiali ». Per rimediare a tale situazione, l'allora consigliere del Presidente, Kissinger, ha proposto agli alleati degli Stati Uniti di definire, prima del viaggio che Richard Nixon si propone di compiere in Europa verso la fine del 1973, i principi di una **nuova Carta atlantica** alla quale aderisca il Giappone (4), e di « creare un quadro diplomatico comune in vista di trattare i problemi fondamentali relativi alla sicurezza ».

dante le misure destinate a diminuire il pericolo di conflagrazione di una guerra nucleare; accordo sovietico-americano sulla prevenzione della guerra nucleare) e verso l'allargamento progressivo del campo della cooperazione bilaterale (impiego dell'energia atomica a fini pacifici, spazio, scambi commerciali, tecnologia, sanità, agricoltura, cooperazione scientifica, pesca marittima, trasporti e comunicazioni, inquinamento delle acque). L'accelerazione di questo processo è notevole a partire dal 1970.

(4) Discorso pronunciato da Kissinger al pranzo annuale dell'Associated Press, a New York, il 23 aprile 1973. - Cfr. testo integrale in *Relazioni Internazionali*, n. 17-18, 5 maggio 1973, pp. 482 ss.

Accusa agli Europei di scarsa cooperazione alla difesa.

Ma è soprattutto nel campo della difesa che i dirigenti americani sollecitano gli europei. La Casa Bianca fonda la sua analisi sulla parità nucleare che è attualmente realizzata tra l'arsenale degli Stati Uniti e quello della Russia: in caso di conflitto atomico, le distruzioni sarebbero uguali e non lascerebbero zone intatte; in tali condizioni, la via ragionevole è quella di una **riduzione parallela degli armamenti atomici**. La Russia e gli Stati Uniti si sono impegnati in un processo delicato e complesso di negoziati bilaterali permanenti. Ma vogliono procedere ancora più oltre ed estendere questa riduzione progressiva alle forze convenzionali. Per far fronte alla minaccia, reale o supposta, della Cina, la Russia ha potenziato le proprie forze lungo la frontiera siberiana e vorrebbe avere delle garanzie di sicurezza sul fronte occidentale.

Gli Stati Uniti, per ragioni economiche, cercano di limitare le spese militari in Europa e vorrebbero combinare una **riduzione bilanciata delle forze convenzionali nell'Europa centrale** con una sostituzione dei loro contingenti con truppe europee « dal potenziale ammodernato ». Con insistenza Washington domanda ai suoi alleati occidentali di non disturbare il suo dialogo atomico con Mosca (5) e **sollecita l'Europa ad assumere a proprio carico la totalità delle sue forze di stanza sul continente**, ossia una spesa annua dell'ordine di 1,6 miliardi di dollari. E' in questo clima di « distensione polarizzata » che si è aperta la Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) e che proseguono a Vienna i colloqui sulla riduzione bilanciata e graduale delle forze in Europa.

Così, dunque, le principali linee di forza della politica estera del Presidente Nixon sono analoghe a quelle tracciate dal Presidente Kennedy; ma lo stile cambia e si fa più vigoroso: la volontà di riuscita conferisce all'insieme un dinamismo impressionante. **Gli obiettivi** sono i seguenti:

1) stabilire con i grandi Stati continentali — qualunque sia il loro regime interno — relazioni dirette, privilegiate e permanenti, e sostituire alle antiche rivalità politiche e ideologiche una cooperazione economica e tecnologica il più possibile avanzata ed esclusiva e poggiante sulla complementarità dei bisogni;

2) per realismo politico e nella preoccupazione di limitare i rischi, contenere gli altri Stati in un ambito di responsabilità ridotte e regionali.

(5) Taluni esperti di campagne internazionali contro gli esperimenti atomici francesi sono incoraggiati da queste due capitali.

IL PREDOMINIO ECONOMICO COME OBIETTIVO PRINCIPALE

Crisi del primato economico americano.

La condotta di una politica estera che rafforzi la responsabilità degli Stati Uniti, esige che la potenza economica americana sia incontestata. Ma non è più questa la situazione dopo il decollo di Paesi « a vocazione regionale », come il Canada, il Giappone e l'Europa occidentale, principalmente i Paesi del Mercato Comune.

Il rapporto concorrenziale di tali Paesi con gli Stati Uniti si spiega col dinamismo proprio di questi stessi Paesi, ma anche con le difficoltà e le **strozzature della struttura produttiva americana**: anzitutto le spese in assai larga misura improduttive della guerra d'Indocina (dal 1965, il costo globale delle operazioni si è elevato a 141 miliardi di dollari), in secondo luogo l'aggravarsi dell'inflazione, infine gli investimenti all'estero e i trasferimenti di tecnologia. L'erosione del predominio economico americano è sensibile (6). Allo scopo di bloccarla, il Presidente Nixon si è prefisso due obiettivi: risanare la bilancia commerciale e instaurare « un sistema economico mondiale più equo e più aperto ».

Il ragionamento dei responsabili americani è il seguente. La **bilancia dei pagamenti** degli Stati Uniti accusa un **deficit annuo medio dell'ordine di 10 miliardi** di dollari. Le entrate globali, infatti, non superano i 5 miliardi di dollari (7 miliardi di redditi degli investimenti, diminuiti di 2 miliardi di uscite nette di capitali di investimento), mentre le uscite globali raggiungono i 16 miliardi (7). Il ritorno a una bilancia equilibrata richiede un flusso positivo netto di 11 o 12 miliardi di dollari. A tale scopo, conviene da una parte ottenere il rimborso integrale del costo rappresentato dalle forze militari di stanza sul continente (1,5 miliardi) e, dall'altra, poichè le altre voci negative della bilancia sono ritenute incompressibili, **realizzare una ecce-**

(6) Alcuni dati di riferimento:

— dal 1950 al 1970, il PNL del Giappone è passato dal 4% al 25% del PNL degli Stati Uniti, e quello dell'Europa dal 52% all'84%;

— nel corso dell'ultimo decennio, il tasso di crescita americano è stato del 4%, contro il 4,9% in Europa e l'11,1% in Giappone;

— nel medesimo periodo le esportazioni americane sono scese dal 16% al 13,7% delle esportazioni mondiali, mentre le vendite europee sui mercati esteri sono salite dal 40% al 44,4% e quelle del Giappone dal 3,2% al 6,4%;

— altra indicazione rivelatrice: nel periodo 1965-1970, mentre la produttività americana è cresciuta dell'1,9% all'anno, quella della CEE è aumentata del 5,3% e quella del Giappone del 14,2%.

(7) Turismo = — 2 miliardi; spese militari = — 3 miliardi; aiuti e altre spese politiche = — 4 miliardi; deficit commerciale = — 6 o — 7 miliardi. Tutte queste cifre rappresentano saldi netti.

denza commerciale netta di 9 o 10 miliardi da conseguirsi grazie alla diminuzione delle vendite straniere sul mercato americano e all'aumento delle esportazioni americane verso la CEE e il Giappone. Per questo l'Amministrazione chiede:

1) la diminuzione sensibile delle tariffe doganali che gravano i prodotti industriali e agricoli. L'obiettivo sembra essere una prima riduzione, per tappe, del 50%;

2) la riduzione numerica e un più limitato impiego degli ostacoli non tariffari (regolamentazioni amministrative, stipulazioni sanitarie, contingentamenti, ecc.); il GATT ne ha recensiti più di 800 (8);

3) l'abbandono degli accordi preferenziali stipulati dalla CEE con alcuni Paesi mediterranei e con numerosi Stati africani; accordi, per lo più, stabiliti in base al principio delle « preferenze inverse » (9);

4) l'eliminazione degli ostacoli, e più particolarmente degli ostacoli normativi, che si oppongono alla libera entrata dei prodotti agricoli americani. Qui è presa di mira la politica agricola comunitaria, con la sua preferenza comunitaria e il suo meccanismo di tariffe doganali variabili che porta i prezzi dei prodotti stranieri al livello dei prezzi europei.

Secondo Flanigan, uno dei collaboratori del Presidente Nixon, le sole vendite dei prodotti agricoli — cereali, mangimi, frutta della California, ecc. — sui ricchi mercati dell'Europa occidentale dovrebbero fruttare 4 miliardi di dollari alla bilancia americana.

Proposte di cambiamento del codice commerciale e monetario.

Tale è il contenzioso commerciale che si è aperto a Tokio. Tuttavia, se i negoziatori americani ottenessero soddisfazione su questi quattro capitoli, le entrate nette supplementari non dovrebbero superare i 6 o 7 miliardi. Bisogna dunque concordare nuove regole generali la cui applicazione dia agli Stati Uniti una bilancia dei pagamenti largamente eccedentaria (10).

La Casa Bianca vorrebbe procedere a una completa revisione del codice delle relazioni commerciali e monetarie.

(8) Secondo gli esperti americani, il rimborso dell'IVA sui prodotti esportati costituisce un ostacolo non tariffario.

(9) Le preferenze inverse — consistenti in esenzioni doganali accordate dai SAMA (Stati africani e malgascio associati) ai prodotti provenienti dalla CEE come contropartita delle esenzioni che la CEE accorda ai prodotti provenienti dai SAMA — sono giudicate dagli americani in contrasto col GATT e inutili per il Terzo Mondo.

(10) Si calcola che nel 1975 i bisogni di energia degli Stati Uniti provocheranno una uscita di divise di 12 miliardi di dollari (4,3 miliardi nel 1973) e nel 1980 una uscita di 20 miliardi.

1. **In materia commerciale**, l'Amministrazione propone una nuova « **clausola di salvaguardia** ». Ogni Paese di cui un determinato settore produttivo è minacciato di crisi in conseguenza di un aumento troppo forte delle importazioni dall'estero, sarebbe autorizzato a ricorrere, temporaneamente e sotto controllo internazionale, a misure protezionistiche (contingentamenti, soprattasse, ecc.). Questa clausola potrebbe essere applicata, in maniera selettiva, contro il Paese o i Paesi responsabili delle vendite perturbatrici e servire da sanzione nei confronti dei Paesi che, avendo dei conti con l'estero squilibrati, tardassero ad adottare le misure appropriate (11).

Esiste già una clausola di salvaguardia nella regolamentazione del GATT (art. 19), ma, secondo l'Amministrazione, essa non è più adeguata alla situazione presente: è di un impiego delicato, è non discriminatoria, e il ricorso ad essa dà diritto a compensazioni e a misure di ritorsione. Richiedendo al Congresso i poteri per negoziare, il Presidente Nixon ha inserito nel « Trade Reform Bill » (progetto di legge di iniziativa presidenziale per la riforma degli scambi commerciali) una « clausola di salvaguardia » che dovrebbe servire da modello per gli altri Paesi. In fondo, gli Stati Uniti infrangono i principi fondamentali del GATT e introducono la flessibilità nelle transazioni commerciali grazie a tariffe variabili secondo i prodotti e a misure protettive temporanee in favore dei settori più deboli. Appare a chiunque evidente che l'applicazione di tali disposizioni dipenderebbe dall'influenza politica del Paese interessato.

2. **In materia monetaria**, è noto che gli Stati Uniti, dopo aver distrutto il 15 agosto 1971 il sistema edificato a Bretton Woods, reclamano una **ristrutturazione completa delle relazioni finanziarie** tra gli Stati, al fine di eliminare le crisi e le speculazioni monetarie e di assicurare così una grande autonomia alle politiche economiche nazionali. Gli esperti americani propongono un nuovo codice monetario che comporti parità modificabili in maniera automatica in funzione del livello delle riserve e dello stato della bilancia dei pagamenti, la riduzione del ruolo delle monete di riserva, l'impiego dei « Diritti Speciali di Prelievo » come unità valutaria del sistema, e infine « la demonezzazione dell'oro ».

3. L'Amministrazione reclama inoltre, con particolare insistenza, la **libera circolazione dei capitali** (flusso degli investimenti e flusso dei rimpatri degli utili, debiti, brevetti, licenze, profitti, ecc.). Gli Stati Uniti sono diventati una specie di grande banca di affari che gestisce

(11) Nello spirito dell'Amministrazione, l'unica misura appropriata per eliminare lo squilibrio determinato da una bilancia dei pagamenti eccedentaria, è la rivalutazione della moneta.

la ricchezza nazionale diffusa al di là delle frontiere (12), che dirige gli investimenti verso le regioni dove i rendimenti sono migliori, che reinveste o rimpatria i profitti e gli utili (13). Affinchè la « Banca Stati Uniti » funzioni correttamente e i conti con l'estero vengano riequilibrati sotto l'azione dei flussi di ritorno, conviene che i trasferimenti non siano intralciati.

LA TATTICA DELLA CASA BIANCA

Il vigore con cui l'Amministrazione ha preparato i negoziati economici multilaterali è rivelatore dell'importanza che essa vi attribuisce e della sua risolutezza. Dal 15 agosto 1971 essa conduce il gioco e sfrutta senza pudore la posizione di forza che gli Stati Uniti occupano in numerosi campi.

Gli Stati Uniti conducono il gioco.

E' l'America che ha chiesto la revisione dei rapporti economici occidentali. Ne aveva fatto una delle condizioni della prima svalutazione del dollaro (14). Di conseguenza, il 4 febbraio 1972, in una dichiarazione comune, gli Stati Uniti e la CEE si sono impegnati a « intraprendere un riesame completo dell'insieme delle relazioni economiche internazionali in vista di negoziare i miglioramenti da apportarvi in rapporto con i cambiamenti strutturali intervenuti nel corso degli anni recenti ». Il 13 novembre 1972, il GATT prendeva atto di questo impegno e indicava che i negoziati avrebbero avuto come oggetto le tariffe doganali, gli ostacoli non tariffari, i prodotti industriali e i prodotti agricoli (ivi compresi quelli tropicali), e il riesame del sistema multilaterale di salvaguardia (15).

I responsabili americani intendono far nettamente risaltare la differenza tra il « Nixon Round » e il « Kennedy Round » (16), del quale

(12) Il valore degli investimenti industriali americani all'estero ammonterebbe a 100 miliardi di dollari e la produzione annua delle filiali americane all'estero raggiungerebbe i 200 miliardi all'anno.

(13) Nel 1960, 1,2 miliardi; nel 1965, 1,7 miliardi. Dovrebbero raggiungere una cifra (al netto) compresa tra i 15 e i 20 miliardi nel 1980.

(14) Nel comunicato pubblicato il 18 dicembre 1971, al termine della Conferenza dello Smithsonian Institute a Washington, si dichiarava: « Negoziati urgenti sono attualmente in corso tra gli Stati Uniti e la Comunità Europea per fissare un calendario appropriato in vista di studiare, nel corso del 1972 e oltre, problemi più fondamentali nel quadro della mutua cooperazione ».

(15) La dichiarazione aggiungeva che questi negoziati potrebbero essere conclusi nel 1975 e annunciava la costituzione di un Comitato preparatorio.

(16) Il « Kennedy Round », iniziato nel 1963, durò dal 1964 al 1967 e si risolse in una riduzione dell'ordine del 37% delle tariffe doganali sui prodotti industriali.

hanno serbato un cattivo ricordo: anzitutto perchè il Mercato Comune, rappresentato da Jean Rey, negoziò duramente, e poi perchè l'ambito del negoziato era limitato alla sole tariffe industriali. La Casa Bianca vorrebbe che il « Nixon Round » facesse parte di un **ampio negoziato globale avente come oggetto l'insieme del contenzioso occidentale**: gli affari militari, le questioni commerciali, la riforma monetaria, l'aiuto al Terzo Mondo, ecc. Ciò è conforme alla natura stessa dei problemi affrontati che sono strettamente connessi tra loro, come spiegano instancabilmente gli inviati del Presidente Nixon. Questo faciliterebbe la ricerca dei compromessi, perchè le concessioni fatte in un settore sarebbero compensate dai vantaggi conservati o conseguiti in un altro (17). Per avviare questo processo di globalizzazione, la Casa Bianca propone che i governi occidentali si accordino previamente su un certo numero di problemi fondamentali — potrebbe essere questo il contenuto della nuova Carta atlantica — nel dinamismo dei quali verrebbero ricercate, più tardi, le soluzioni tecniche. « Gli Stati Uniti — dichiarava Kissinger nel suo discorso sull'Europa — intendono adottare un'ampia impostazione politica ». Questi negoziati « devono impegnare i massimi dirigenti politici, perchè richiedono soprattutto un impegno di volontà politica. Se saranno lasciati esclusivamente agli esperti, l'inevitabile competitività degli interessi economici dominerà il dibattito » (18).

Gli americani non sono ancora riusciti a convincere tutti i loro « partners » della fondatezza della loro concezione; tuttavia i tedeschi e gli italiani sembrano disposti a concordare una dichiarazione fon-

(17) Questa procedura « totale » permetterebbe agli Stati Uniti, che si presentano in veste di postulanti in materia commerciale, di esigere molto dai loro « partners » i quali sono invece postulanti per quanto riguarda la riforma monetaria e la difesa.

(18) L'ambasciatore degli Stati Uniti a Parigi, Irwin, ha rilanciato il 10 luglio 1973 il suggerimento di una nuova Carta atlantica: « L'appello in favore di una dichiarazione di principi comuni è un appello a uno sforzo al livello politico più elevato, inteso a suscitare un impegno rinnovato verso obiettivi e fini comuni in tutti i campi: politico, economico, culturale, scientifico e della sicurezza ».

Una prima parziale risposta a questa proposta di un dialogo atlantico avanzata dalla Casa Bianca è stata formulata dai ministri degli Esteri dei nove Paesi della CEE nel corso di una riunione tenutasi il 10 settembre a Copenaghen. L'indomani la Comunità trasmetteva a Washington una bozza di documento contenente l'elenco dei problemi che, a parere del « Nove », dovrebbero essere discussi nei prossimi colloqui CEE-USA, previsti per novembre. Tale elenco non è stato reso noto, ma si ha ragione di ritenere che i temi principali in esso indicati siano i seguenti: problemi monetari e commerciali, politica degli aiuti al Terzo Mondo, relazioni Est-Ovest, fonti di energia.

Inoltre i ministri degli Esteri della CEE si sono impegnati a definire entro il 20 novembre la cosiddetta « identità europea », relativamente alla quale esistono quattro progetti (uno francese, uno inglese, uno tedesco e uno irlandese). La definizione di tale identità, che nei discorsi fatti a Copenaghen è apparsa molto ambigua e sfuggente, dovrebbe costituire, nelle intenzioni del « Nove », il primo passo formale verso l'unità europea. Cfr. *Corriere della Sera*, 11 settembre 1973, p. 22. [N.d.R.]

damentale, ma in materia commerciale le decisioni sono comunitarie (19). In linea di principio, dunque, i diversi elementi del contenzioso occidentale saranno trattati in sedi separate: al GATT le relazioni commerciali, alla NATO le questioni militari, al FMI le questioni monetarie.

Gli Stati Uniti affrontano questi negoziati multilaterali con la preoccupazione di non legarsi le mani. Danno la **preferenza ai contatti bilaterali** (per la Francia: incontri delle Azzorre, di Reykjavik, di San Clemente); di qui la sfilata dei Capi di Stato e dei ministri degli Affari Esteri a Washington e i numerosi viaggi degli inviati statunitensi Eberle e Volcker. Ricorrono al **metodo del fatto compiuto**: atto di forza monetario del 15 agosto 1971, rifiuto di intervenire sui cambi, embargo sulle esportazioni di soia, ecc. Non si sentono affatto vincolati dagli impegni presi. La dichiarazione congiunta di Bruxelles (4 febbraio 1972) afferma che « questi negoziati multilaterali saranno condotti sulla base del mutuo vantaggio comportante reciprocità globale ». Ma il Segretario di Stato al Tesoro, George Shultz, ha dichiarato davanti ad alcuni senatori che i termini « mutuo » e « reciprocità » non hanno equivalenti nella lingua americana.

Le posizioni di forza degli Stati Uniti.

1. In realtà, questi negoziati, in linea di principio a carattere contrattuale ed egualitario, sono falsati in partenza, poichè la Casa Bianca dispone, nel suo gioco, di forti vantaggi.

Washington possiede anzitutto un « **atout** » **monetario**. Una moneta, quando è universale come il dollaro, costituisce un'arma offensiva assoluta. Nessun Paese e nessuno scambio quantificabile vi sfuggono. Le variazioni, in rialzo o in ribasso, del suo valore aggirano, scuotono e rovesciano gli ostacoli tariffari (20). Il dollaro americano, che dal 15 agosto 1971 è divenuto inconvertibile, presso le Banche centrali, in qualsiasi valuta di riserva (oro, « Diritti Speciali di Prelievo », crediti FMI, monete convertibili), rinserra gli altri Paesi in una vera **struttura di ricatto**. Dal momento che escludono, per rispetto dei principi liberali, i controlli monetari efficaci (per esempio, il doppio mercato rinforzato), tali Paesi devono o acquistare dei dollari, i quali aumentano l'inflazione interna che riduce la competitività della loro economia, oppure rifiutare di sostenere il corso ufficiale del dollaro e la

(19) La definizione di una tale Carta faciliterebbe le concessioni, poichè queste non verrebbero fatte a questo o quel Paese determinato, ma sarebbero la naturale conseguenza di una adesione libera e ponderata a una dottrina comune.

(20) Le sole protezioni efficaci contro l'arma monetaria sono costituite dagli ostacoli non tariffari, dei quali Washington intende regolamentare l'uso.

sciare rivalutare la loro moneta nazionale, il che avvantaggia le esportazioni americane.

Washington possiede poi un «**atout**» commerciale: e cioè il proprio mercato interno che, per il suo potere di acquisto, per le sue esigenze e la sua diversità, per le sue dimensioni (200 milioni di acquirenti, 50 miliardi di dollari di importazioni), costituisce il **maggior mercato del mondo per i Paesi industrializzati esportatori**. Rendendo più o meno severe le condizioni di importazione, mediante la flessibilità e la selettività della protezione doganale, l'Amministrazione è in grado di penalizzare o di ricompensare quei Paesi che, molto più degli Stati Uniti, dipendono dagli scambi con l'estero. Il Benelux (le cui esportazioni rappresentano il 43,2% del suo prodotto nazionale lordo), i Paesi Bassi (37,6%), la Germania Federale (18,3%), il Regno Unito (16%), l'Italia (14,2%), la Francia (12%) e il Giappone (9,8%) vengono rinchiusi in una seconda struttura di ricatto dagli Stati Uniti, i quali sono sicuri di non dover subire eventuali misure di ritorsioni commerciali dal momento che le loro esportazioni non rappresentano più del 4,5% del loro prodotto nazionale lordo.

Infine Washington possiede un «**atout**» politico. I responsabili americani esercitano un vero **ricatto in materia di difesa**, che può essere espresso nei termini seguenti: «L'Europa e il Giappone accordino agli Stati Uniti una parte più grande nei loro scambi commerciali se desiderano essere difesi da essi». Questo argomento, utilizzato dapprima in maniera allusiva negli incontri bilaterali o riservato alla penna dei giornalisti, ha fatto la sua prima comparsa ufficiale, anche se in forma interrogativa, nel rapporto sulla politica estera presentato al Congresso dal Presidente Nixon il 3 maggio 1973: «E' possibile conciliare il principio dell'unità atlantica in materia di difesa e di sicurezza con la politica economica sempre più regionalista della Comunità Europea?». L'argomento della difesa, al quale si aggiunge tutto ciò che è compreso nell'espressione «l'atlantismo», è assai forte presso alcuni Paesi europei che, da molti anni, hanno adottato nei confronti dell'Europa un atteggiamento piuttosto ambiguo, pretendendo che si può essere perfetti europei pur restando alleati remissivi degli Stati Uniti.

Il presidente Nixon ha ben scelto il suo momento. L'opinione pubblica americana manifesta, già da parecchi anni, una **diffusa xenofobia nei riguardi degli altri Paesi industrializzati** e più particolarmente del Giappone e dei membri della CEE, nei quali vede i principali responsabili delle difficoltà della sua economia (21), dei beneficiari del Piano Marshall inclini all'ingratitude una volta raggiunta la ricchez-

(21) Nel discorso del 15 agosto 1971 il Presidente Nixon, con molto vigore, presentò il dollaro come la vittima di una guerra scatenata dagli speculatori internazionali.

za, dei popoli difesi dalle forze americane che cavillano sulla loro partecipazione alle spese. Le deposizioni davanti alle Commissioni tecniche del Congresso (i famosi « hearings ») e gli articoli della stampa riflettono sorpresa e irritazione e consigliano all'Amministrazione di adottare una linea dura nei negoziati. Gli Stati Uniti — si spiega — sono in diritto di attendersi dai loro alleati delle concessioni senza contropartita, in ragione di tutto ciò che hanno fatto per la pace mondiale e di quanto possono fare ancora. Una forte corrente protezionistica anima i sindacati, e gli uomini politici del Sud e degli Stati agricoli i quali sostengono il progetto di legge Hartke-Burke che è molto più protezionistico del « Trade Reform Bill » della Casa Bianca (22).

2. Non c'è un fronte unito di resistenza. I « partners » degli Stati Uniti perseguono interessi che li portano ad opporsi gli uni agli altri. Gli Stati Uniti vogliono dirottare verso la CEE e il Canada la maggior parte delle esportazioni giapponesi. Il Giappone spera di poter appoggiarsi all'Europa per opporsi alle esigenze americane.

La CEE è vulnerabile, anche per il suo recente allargamento. Il bilancio della prima tappa dell'Unione economica e monetaria è assai deludente. Nell'ultimo periodo la CEE non è stata in grado di definire le basi comuni di una politica sociale e di una politica energetica. L'Europa è divisa in **due blocchi monetari**. I tedeschi, per ragioni di principio (fiducia nei meccanismi liberali) e per ragioni pratiche (lotta contro l'inflazione) sono favorevoli all'oscillazione della moneta verso l'alto, nella quale trascinano la Francia, il Benelux e i Paesi Bassi. Gli italiani e gli inglesi sono essi pure fautori dell'oscillazione, ma la praticano verso il basso al fine di mettere la loro economia al riparo delle crisi monetarie e di varare in condizioni migliori — vale a dire a spese degli altri sette Paesi — delle politiche autonome di rilancio.

Questa mancanza di coesione e di dinamismo ha anche delle **cause politiche**. Il passaggio dall'Europa economica all'Europa politica si rivela molto più difficile e più lento di quanto si pensasse. Nessuno dei nove « partners », ad eccezione tuttavia dei « piccoli Paesi », vuole trasferire alla Comunità una parte più sostanziale della propria so-

(22) Si ingannano quanti pensano che il caso Watergate, minando l'autorità morale del Presidente Nixon, ammorbidebbe la strategia americana. L'autorità che il Presidente potrebbe perdere, sarebbe recuperata dal Congresso il quale non ha alcuna ragione per essere conciliante con l'estero. Richard Nixon potrebbe, al contrario, esser tentato di ricercare oltre frontiera una vittoria economica quale compensazione delle amarezze patite all'interno. In ogni caso, se dei cambiamenti dovessero verificarsi alla Casa Bianca, gli attuali orientamenti della politica estera traducono così fedelmente le aspirazioni della stragrande maggioranza della popolazione che verrebbero certamente mantenuti. Cfr. J. VERNANT, *Evolutions internes et politiques extérieures*, in *Défense nationale*, juillet 1973, pp. 117 ss.

vrantà nazionale. In generale, al momento di affrontare il « Nixon Round », gli europei, francesi a parte, non desiderano affatto tener testa agli Stati Uniti. Nella loro compiacenza verso il grande protettore entrano molta riconoscenza e molta fiducia cieca, ma anche una reale mancanza di immaginazione e un senso di paura. Abituati alla dipendenza economica, politica e militare, sono paralizzati all'idea che l'ordine rassicurante in seno al quale vivono dal 1945 possa venir rimesso in questione. E vanno a questo confronto con un atteggiamento di remissività, riponendo le loro speranze non già in se stessi e nella somma delle proprie forze, ma nella moderazione e nella generosità dei responsabili americani.

A questo quadro già così poco incoraggiante, bisogna aggiungere anche le **incertezze che provengono dalla Germania federale**. Fra tutti i Paesi che compongono la CEE, essa è il solo che possiede soluzioni alternative. Per effetto delle rivalutazioni in serie del marco tedesco — quattro dall'ottobre 1969 —, i costi tedeschi sono comparabili ai costi americani (23). Gli industriali tedeschi, in queste condizioni, hanno interesse a investire sul mercato americano. Questa soluzione, già adottata dalla Volkswagen, rafforzerà la tendenza mondialista dei circoli d'affari e bancari della Germania e spingerà gli uomini politici a difendere un Mercato Comune aperto, assai più vicino a una zona di libero scambio che a una comunità integrata e caratterizzata da rapporti mutui preferenziali. Altra soluzione alternativa è quella resa possibile dal fatto che la Repubblica Federale Tedesca non ha rinunciato alla riunificazione delle due Germanie. L'apertura delle frontiere commerciali tra l'Est e l'Ovest le indica forse la via pacifica e lenta che essa ricerca senza dirlo. La Repubblica Democratica Tedesca è in testa ai Paesi satelliti per il suo livello tecnologico e intende conservare questo vantaggio che le assegna un posto a parte nel Comecon. Essa è sicura di trovare, al di là della frontiera occidentale, un « partner » disposto ad aiutarla. Già ora, del 20% del commercio estero che la RDT è autorizzata a effettuare con i Paesi a economia di mercato, il 12% è preso dalla sola RFT.

3. Il momento è buono anche per i Paesi comunisti. L'URSS, più della Cina, si volge risolutamente verso il commercio con l'Occidente. Stipulando fin d'ora accordi commerciali di lunga durata e comportanti vaste operazioni, gli Stati Uniti non solo raggiungono gli europei, ma si piazzano come « partner » privilegiato al centro di un mer-

(23) Dall'inizio del 1973, il marco tedesco (alla data del 13 luglio) è stato rivalutato di più del 9% rispetto alle monete comunitarie, del 21,5% rispetto all'insieme delle monete e del 41% rispetto al dollaro, alla sterlina e alla lira. Se si assume come base di riferimento il mese di ottobre del 1969, il marco tedesco è stato rivalutato del 75% rispetto al dollaro.

cato i cui immensi bisogni sono a misura delle possibilità dell'economia americana (24).

Gli Stati Uniti abusano delle loro posizioni di forza (25).

1. Gli americani non tengono fede ai loro impegni monetari e in particolare non rispettano la dichiarazione da loro firmata a Parigi, il 16 marzo 1973, nel corso della riunione ministeriale del gruppo dei « Dieci » e della CEE. I ministri e i governatori delle Banche centrali avevano in essa ribadito « la loro fedeltà ai principi fondamentali sui quali sono basate le relazioni economiche internazionali dalla fine dell'ultima guerra, e cioè, [...] evitare modifiche competitive dei tassi di cambio ».

Malgrado questa solenne dichiarazione, le autorità americane, lasciando oscillare il dollaro verso il basso, hanno dato alle loro esportazioni una competitività che non ha alcuna giustificazione economica. Le statistiche mostrano che la bilancia commerciale americana si avvia al risanamento. L'incontro di Tokio sembra dunque inutile. Ci si può attendere da esso, tutt'al più, una riduzione del 50% delle tariffe esterne, che per la CEE scenderebbero dal 6% al 3% e, per gli Stati Uniti, dall'8% al 4%. Siffatti risultati sono irrisori e senza concreto significato, quando si constata che dal 15 agosto 1971 il dollaro americano ha perso circo il 40% del suo valore rispetto alle valute più forti (marco tedesco, yen, franco svizzero) (26). E' come se l'Amministrazione, fin dai primi esordi, si accordasse un fortissimo vantaggio monetario che intende poi negoziare in cambio di concessioni commerciali o politiche. La manovra è urtante, ed è comprensibile che si siano levate delle voci per chiedere che la CEE non andasse a Tokio (27).

2. L'atteggiamento degli Stati Uniti nei riguardi dell'unificazione europea non può non suscitare inquietudine. Per l'Amministrazione

(24) Nelle circostanze presenti, l'Europa, il Canada e il Giappone sono correnti economici degli Stati Uniti, mentre la Cina e i Paesi del Comecon sono, al contrario, loro « partners » complementari.

(25) Non c'è affatto bisogno qui di confutare le accuse lanciate dagli Stati Uniti contro il Mercato Comune. E' stato già dimostrato che, nell'insieme, la CEE è meno protezionista degli Stati Uniti e del Giappone. Tutti i governi sovvenzionano la propria agricoltura. Quanto al processo intentato alla politica agricola comunitaria, conviene oggi farlo in una nuova prospettiva, quella di una insufficienza mondiale di certe produzioni alimentari.

(26) La cifra del 40% richiama l'ammontare della prima svalutazione del dollaro, realizzata da Roosevelt il 31 gennaio 1934, che era stata del 40,9%. E' comprensibile che questa percentuale serva di esempio, poiché quella prima svalutazione assicurò trent'anni di stabilità.

(27) Si deve all'azione del governo francese se, nella concezione d'insieme della CEE in vista dei negoziati di Tokio, figura un paragrafo in cui si richiede venga osservato un parallelismo tra i negoziati commerciali e i progressi della riforma monetaria.

essa non ha che un **valore funzionale e ristretto**: è destinata a rafforzare la coesione atlantica e a sollevare gli Stati Uniti da una parte dei loro obblighi. « Ci aspettavamo — ha dichiarato Kissinger — che l'unità politica facesse seguito all'integrazione economica, e che un'Europa unificata operante in cooperazione con noi in un contesto atlantico alleviasse molti dei nostri oneri internazionali ». L'Europa unificata non sarebbe altro che un tassello di un mosaico politico il cui disegno d'insieme verrebbe a ordinarsi intorno agli Stati Uniti. L'idea che la costruzione europea possa essere un fine in sè — il quadro geografico e operativo di un progetto politico e sociale originale e il punto d'origine di relazioni nuove con tutti i Paesi del mondo — viene scartata in nome di una concezione gerarchizzata e fissista della ripartizione dei compiti nel mondo occidentale. Kissinger risolve assai crudamente la questione: « Gli Stati Uniti hanno interessi e responsabilità globali. I nostri alleati europei hanno interessi regionali ».

E' rilevabile, d'altronde, una grave **contraddizione nelle affermazioni americane**. I responsabili si dichiarano favorevoli all'unificazione europea, ma si pronunciano contro il regionalismo economico della Comunità. Ora, questa via economica è la sola che i nove Paesi possono intraprendere, data la loro storia e le loro diversità. Condannare questo processo di integrazione, significa opporsi all'obiettivo ricercato. Agendo in tal modo, gli americani tradiscono indubbiamente il loro pensiero profondo e rifiutano agli Stati europei la via che fu seguita dagli stessi Stati Uniti nella loro storia. Fu infatti al coperto di formidabili barriere doganali che le antiche colonie inglesi, divenute indipendenti, si costituirono in Stato federale, e al coperto altresì di una protezione straniera e persino europea: infatti, l'amicizia della Francia e la remissività inglese, poi, più tardi, l'accettazione tacita della dottrina di Monroe da parte del vecchio continente assicurarono un lungo periodo di pace esterna al nuovo Stato.

L'atteggiamento, oggi più che riservato, degli Stati Uniti nei confronti della costruzione europea è **rafforzato dalla sorda ostilità che l'URSS manifesta per essa**. All'ONU, all'UNCTAD, durante i preliminari della Conferenza di Helsinki, i rappresentanti russi non hanno cessato di mettere in discussione, in maniera più o meno diretta, l'integrazione economica europea. Hanno difeso, in materia di relazioni economiche, posizioni assai liberali, vicine a quelle sostenute dagli Stati Uniti (difesa della clausola della nazione più favorita, critica delle preferenze economiche e degli accordi relativi a singoli prodotti). Se i loro punti di vista fossero stati accettati, i meccanismi della CEE sarebbero stati condannati (28). E' noto, per quanto riguarda l'URSS,

(28) I russi hanno anche proposto degli accordi economici paneuropei, la cui messa in opera bloccherebbe, in realtà, l'edificazione comunitaria.

che la sua ostilità verso la CEE si inserisce in una strategia globale tendente a ritardare, anzi a impedire, il processo mediante il quale l'Europa cerca di darsi i mezzi materiali per diventare un centro di decisioni sulla scena mondiale. Si è costretti a riconoscere che gli Stati Uniti, in questo campo, sembrano seguire una politica che va nello stesso senso.

RILIEVI CONCLUSIVI

Gli Stati Uniti vogliono risanare la loro bilancia commerciale a spese degli scambi dei loro « partners », cercano di imporre nuove regole economiche vantaggiose per loro, e infine mantengono svalutato il dollaro per forzare i mercati mondiali: in tal modo è la **crecita del Giappone, del Canada e dell'Europa occidentale che viene messa in questione**. Se gli Stati Uniti riuscissero nella loro impresa, i Paesi membri della CEE vedrebbero stagnare o perfino diminuire la loro espansione. Dovrebbero allora con mezzi limitati e forse insufficienti continuare il loro sviluppo nazionale, realizzare i loro obiettivi sociali, armonizzare le loro economie secondo le procedure comunitarie e aiutare il Terzo Mondo.

E' fondato pensare che essi non sarebbero più in grado — salvo a dar prova di una determinazione collettiva quasi miracolosa — di dotarsi tutti insieme di una difesa integrata, efficace e autonoma. Sarebbero condannati a dipendere militarmente dagli Stati Uniti e non potrebbero ancora entrare nel club dei « Paesi che decidono ». Tale è la **posta politica** dei negoziati commerciali multinazionali. Esiste un nesso logico tra la Conferenza di Helsinki, i negoziati di Vienna e il « Nixon Round ». Partecipando alle trattative che si svolgeranno prossimamente a Ginevra nella sede del GATT, l'Europa dovrebbe penetrarsi di questa convinzione. Lo stesso Presidente Nixon si è preso cura di metterla in guardia quando, indirizzandosi nel settembre 1972 all'Assemblea annuale del Fondo Monetario, ha dichiarato che « la competizione internazionale passa dalle arene militari e politiche al campo economico ».