

Alle radici della rivoluzione neoliberaista Nixon e l'abbandono di Bretton Woods

Duccio Basosi

La caduta, nel 1971, del sistema monetario internazionale di Bretton Woods è stata spesso interpretata come un fallimento della politica (e, in particolare, della politica statunitense) di fronte alle forze dell'economia. I documenti degli Archivi nazionali statunitensi, relativi al periodo della presidenza di Richard Nixon (1969-1974), permettono invece di adottare una diversa prospettiva. L'instabilità monetaria della seconda metà degli anni sessanta permise infatti alla nuova amministrazione repubblicana statunitense di sviluppare, fin dal 1969, linee di pensiero e pratiche politiche volte al superamento del "liberismo controllato" che era alla base di Bretton Woods, in nome di un ritorno al più tradizionale *laissez faire*. Orientate anche da importanti considerazioni di politica estera, le scelte economiche internazionali liberiste dell'amministrazione Nixon anticiparono di un decennio quelle di Ronald Reagan, e in buona misura aprirono loro il cammino.

The fall of the Bretton Woods international monetary system, in 1971, has often been interpreted as a defeat of politics — namely the choices of United States — on the part of economic forces. The documents of the Nixon presidency (1969-74), declassified at the National Archives of the United States, allow the adoption of a different perspective. The monetary instability of the second half of the 1960's, made it possible for the new republican administration to develop, since 1969, lines of thought and policies, aimed at abandoning the "embedded liberalism" of Bretton Woods, in the name of a return to more traditional laissez faire practices. Influenced by important foreign policy considerations as well, the neo-liberal international economic choices of the Nixon administration anticipated by a decade those of Ronald Reagan, and contributed to pave them the way.

Una radicata opinione vuole che il liberismo economico che ha caratterizzato gli ultimi anni del Novecento abbia avuto origine all'inizio degli anni ottanta, quando il presidente degli Stati Uniti Ronald Reagan e il primo ministro britannico Margaret Thatcher partorirono l'idea di scontrarsi apertamente con le organizzazioni sindacali, privatizzando poi tutto ciò che vi era di pubblico nei rispettivi paesi. Che i due statisti sopra menzionati abbiano svolto un ruolo fondamentale nell'affermazione del nuovo *laissez faire* non è cosa che può essere messa in discussione. Tuttavia qualche riflessione merita di essere condotta sul clima politico, economico e culturale nel quale essi si trovarono a operare, caratterizzato da una conclamata crisi delle soluzioni macroeconomiche keynesiane adottate nei decenni precedenti. Al fine di ricostruire la genesi e l'affermazione del liberismo, come pensiero e sistema dominante, è dunque opportuno fare un ulteriore salto all'indietro di circa dieci anni, tornando all'insediamento di Richard Nixon alla Casa Bianca e alla caduta del sistema economico internazionale di Bretton Woods¹.

Si è affermato spesso che il sistema di Bretton Woods crollò, il 15 agosto 1971, alla fine di un lungo processo di consunzione spontanea. Le numerose ricostruzioni improntate a questa idea battono il dito sull'esistenza di una duplice crisi della quale quel sistema sarebbe stato vittima: da una parte una intrinseca difficoltà di funzionamento attribuita alla eccessiva rigidità (tassi di cambio fissi, limitazioni alla circolazione dei capitali, procedure codificate per gli aggiustamenti delle parità); dall'altra le conseguenze della crisi statunitense degli anni sessanta che, è be-

ne ricordare, fu insieme crisi militare e di legittimazione, ma anche produttiva e finanziaria². In quel periodo, il fallimento angoscioso dell'avventura militare statunitense in Indocina, e la prolungata politica monetaria espansiva che servì a finanziarla, vennero a fondersi con la crisi storica del modello di produzione fordista, determinando un corto circuito che le autorità monetarie statunitensi seppero gestire solo con una politica fortemente inflazionistica, che scaricò presto i suoi effetti sull'intero contesto internazionale: messo in ginocchio dal vertiginoso aumento del deficit della bilancia dei pagamenti del paese che ne era il perno, nel 1971 il regime di Bretton Woods avrebbe così visto il proprio triste epilogo, sancito formalmente da Nixon con la dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro del 15 agosto³. Con un drammatico passaggio, prendeva le mosse la transizione che nel giro di pochi mesi avrebbe condotto dalle certezze dei cambi fissi (ma aggiustabili), che avevano sorretto per quasi tre decenni il più grande ciclo di crescita della storia, alle incertezze e alla instabilità dei cambi flessibili, primo ingrediente della crisi apparentemente irreversibile che le soluzioni keynesiane sperimentarono nel corso degli anni settanta in tutti i paesi industrializzati. Il fatto che, alla rescissione dell'impegno alla convertibilità (preso da Roosevelt nel 1944 al prezzo fisso di 35 dollari per oncia), Nixon associasse in quell'occasione altre misure di grande drammaticità, come una sovrattassa del 15 per cento su tutte le importazioni e il blocco di prezzi e salari in politica interna, rappresenterebbe per molti la conferma della perdita di controllo da parte statunitense sull'eco-

¹ Cfr. Serge Halimi, *La genesi di un pensiero dominante. Quando la destra americana pensava l'impensabile*, "Le Monde diplomatique" (ed. it.), gennaio 2002, n. 1; Peter Gowan, *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for Global Domination*, Londra-New York, Verso, 1999. Sul sistema di Bretton Woods: Brian Tew, *L'evoluzione del sistema monetario internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1989.

² La letteratura in materia è molto vasta e comprensiva di diversi punti di vista. Per citare solo alcuni dei lavori più importanti: David Calleo, *The Imperious Economy*, Cambridge-Londra, Harvard University Press., 1982; Harold James, *Rambouillet, 15 novembre 1975. La globalizzazione dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1999; Robert Solomon, *The International Monetary System. 1945-1976*, New York, Harper & Row, 1977.

³ William Bundy, *A Tangled Web. The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, Hill & Wang, 1998, p. 268.

onomia mondiale, tanto nei suoi aspetti monetari quanto in quelli commerciali e produttivi⁴.

Una simile interpretazione, essenzialmente lineare, troverebbe ulteriore conferma secondo alcuni autori nel disinteresse mostrato nei confronti delle cose economiche da parte del presidente Nixon. Interamente impegnato in bombardamenti, malversazioni e grandi operazioni diplomatiche, Nixon compare in certe descrizioni della vicenda economica internazionale come colui che non seppe evitare il crollo di Bretton Woods, in altre come colui che lo accelerò con una politica economica pasticciata, spesso comunque come il mero officiante di una cerimonia già scolpita nelle leggi dell'economia⁵.

Le carte dell'amministrazione Nixon, ormai quasi interamente declassificate per la parte conservata presso gli Archivi nazionali di Washington, permettono tuttavia di operare una decisa messa in discussione delle conclusioni "meccaniche" tipiche di questa interpretazione, secondo le quali il disordine degli anni settanta sarebbe stato il prodotto di uno storico fallimento statunitense. L'analisi della documentazione disponibile conferma infatti la consapevolezza del governo statunitense di operare in un clima di crisi diffusa, ma mostra anche quello stesso governo impegnato, fin dalle prime settimane del mandato presidenziale, a intervenire sulla struttura del sistema di Bretton Woods in nome di un cambiamento radicale motivato da ragioni di politica internazionale e, ciò che forse è ancora più interessante, ideologicamente ben connotato in

senso conservatore⁶. Dalla mole di materiale prodotta tra il 1969 e il 1973 dal Dipartimento del Tesoro, e dalle altre numerose agenzie che si occupavano a vario titolo di economia internazionale per il governo degli Stati Uniti, è così possibile ricavare il suggerimento a spostare l'accento dalla data fatidica del 15 agosto 1971 a un lasso di tempo decisamente più ampio, con la conseguente necessità per lo studioso di passare dall'esegesi di un'azione puntuale all'analisi di un intero processo. Oltre a chiarire in maniera più efficace una serie di passaggi operati nel biennio 1969-1973, un simile approccio restituisce anche una dimensione di maggiore coerenza agli eventi successivi alla caduta di Bretton Woods fino all'avvio della presidenza Reagan. Esso cioè aiuta a comprendere come, nonostante il crollo di un pilastro fondante della loro egemonia post-bellica, gli Stati Uniti riuscissero in definitiva, anche grazie all'imposizione di un diverso modello di economia internazionale, a consolidare nel corso degli anni settanta la propria supremazia nel mondo non sovietico.

Nuovo governo repubblicano e crisi del sistema. Meno vincoli per l'economia e la politica estera

Nel momento in cui Nixon entrava alla Casa Bianca, il dibattito sulle difficoltà di Bretton Woods era già avviato da quasi dieci anni: alle debolezze strutturali del sistema (scarsa produ-

⁴ Così, per esempio, anche Eric Hobsbawm, *Il secolo breve*, Milano, Rizzoli, 1997, pp. 464-466.

⁵ Joanne Gowa, *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of the Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press, 1983; Diane Kunz, *Butter and Guns. America's Cold War Economic Diplomacy*, New York, Free Press, 1997, pp. 180-215; Allen Matusow, *Nixon's Economy: Boom, Busts, Dollars, and Votes*, St. Lawrence, University Press of Kansas, 2001. Charles Kindleberger non ha esitato a citare Talleyrand per descrivere l'azione di Nixon del 1971: "Peggior di un crimine: un errore!" (Charles Kindleberger, *Commento*, in Pierluigi Ciocca (a cura di), *L'economia mondiale nel Novecento*, Bologna, Il Mulino 1998, p. 126).

⁶ Questa tesi, per quanto non dominante in letteratura, ha trovato comunque espressioni importanti, tra cui vale la pena citare John Odell, *The US and the Emergence of Flexible Exchange Rates: an Analysis in Foreign Policy Change*, in Benjamin Cohen (a cura di), *The International Political Economy of Monetary Relations*, Brookfield, Edward Elgar Publishing, 1993, pp. 466-484; Eric Helleiner, *States and the Re-emergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca, Cornell University Press, 1994. Per un raffronto più approfondito tra le due tesi alternative, compiuto alla luce delle fonti consultate, si veda in particolare *infra*, nota 13.

zione di oro, sua problematica supplenza con il dollaro, conseguente eccessiva dipendenza dalla politica monetaria statunitense, problemi peraltro ben mascherati nell'epoca d'oro del *boom* postbellico) si erano aggiunte a partire dagli anni sessanta quelle dovute alla guerra nel Vietnam e all'esponentiale aumento della domanda interna statunitense dovuto al ciclo di lotte sociali intorno al Sessantotto. Senza che in questa sede si possa entrare nei particolari della questione, il dilemma si poneva essenzialmente nei termini espressi da Robert Triffin: se gli Stati Uniti avessero restaurato la propria bilancia dei pagamenti si sarebbe corso il rischio di una stretta monetaria mondiale; se invece avessero continuato a elargire liquidità inflazionata, a lungo andare la perdita generalizzata della fiducia nel dollaro avrebbe determinato una situazione di caos imprevedibile⁷. Deciso a spezzare questa spirale, il presidente Lyndon Johnson aveva optato, nel 1967, per una stretta monetaria che contribuì a riportare temporaneamente in attivo la bilancia dei pagamenti statunitense. Per sostenere ulteriormente il dollaro, Johnson istituì o rafforzò anche una serie di controlli sull'exportazione dei capitali, come la Interest Equalization Tax, inimicandosi in buona misura il mondo delle *corporation* che, di fronte alle incertezze interne, erano quanto mai prima lanciate sulla via dell'internazionalizzazione produttiva e finanziaria. Anche a rischio di peccare di eccessivo schematismo, è interessante notare che Johnson si era fatto così continuatore della tradizione rooseveltiana, tentando di mantenere quel regime che è stato definito di "liberismo controllato" sul piano economico e, sul piano

politico, di rilanciare la concezione classica dell'egemonia postbellica statunitense davanti ad alleati e partner commerciali che, soprattutto in Europa, cominciavano a mostrarsi severamente critici nei confronti della politica inflazionistica degli Stati Uniti e chiedevano una decisa assunzione di responsabilità⁸. Nella stessa linea di sfoggio di buona volontà e di cooperazione, si deve probabilmente interpretare anche la dolorosa accettazione che Johnson fece dei Diritti speciali di prelievo (DSP), istituiti dal Fondo monetario internazionale e potenzialmente alternativi al dollaro come nuova fonte di liquidità e strumento di riserva internazionale⁹.

Con l'avvicendamento del 1969 alla Casa Bianca, che riportava i repubblicani al potere, questa impostazione era destinata a cambiare in modo netto e rapido. Il presidente Nixon emanò il primo ordine di politica economica internazionale appena il giorno dopo essere entrato ufficialmente in carica, con il *National Security Study Memorandum no. 7 (NSSM 7)* del 21 gennaio 1969¹⁰. Con questo ordine Nixon dava vita a un gruppo interdipartimentale di esperti economici, posto alle dipendenze formali del National Security Council (NSC) di Henry Kissinger, e richiedeva al nuovo organismo (che presto prese il nome dal suo presidente e fu pertanto chiamato "Volcker Group") uno studio sulle alternative strategiche di politica monetaria internazionale. Come è stato notato efficacemente per la generalità delle azioni di politica estera di Nixon, si deve ovviamente prendere con cautela l'estrema tendenza a teorizzare e pianificare propria di questa amministrazione: le prime riunioni del Volcker Group furono essenzial-

⁷ Robert Triffin, *Gold and the Dollar Crisis*, New Haven, Taylor & Francis, 1983.

⁸ Massimiliano Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson*, Firenze, Aida, 2000; E. Helleiner, *States and the Re-emergence of Global Finance*, cit., pp. 25-36. In generale, sul rapporto tra il mondo politico statunitense e il sistema di Bretton Woods, si veda il recente Francis Gavin, *Gold, Dollars, and Power. The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971*, Chapel Hill, 2004.

⁹ Mary Garritsen De Vries, *The International Monetary Fund 1966-1971*, Washington DC, International Monetary Fund, 1975, pp. 138 sg.

¹⁰ *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers* (d'ora in poi FRUS), 1969-1976, vol. III, Washington DC, Bureau of Public Affairs, 2001, doc. 109, NSC, "NSSM 7: US International Monetary Policy", 21 gennaio 1969, secret.

mente riunioni di studio e dibattito nel corso delle quali si confrontarono posizioni diverse tra gli economisti di scuola keynesiana ancora in auge e gli adepti del verbo liberista appena tornati sulla soglia del potere¹¹. Al di là delle mediazioni che una simile situazione comportava, non si può non notare che la posizione che andò delineandosi fin dalle prime settimane era dotata di notevole coerenza politica e che, anche sotto l'influenza di una serie di contingenze esogene (la crisi finanziaria del maggio 1969 che seguì le dimissioni di de Gaulle in Francia, le richieste di deregolamentazione dell'investimento estero provenienti dal mondo delle grandi *corporation*, le difficoltà di dialogo con gli europei per una riforma condivisa), essa era orientata in senso nettamente più liberista di quanto fosse mai accaduto dal dopoguerra. Se infatti, dopo la crisi del 1929 e fino a tutti gli anni sessanta, la parola d'ordine era stata, coerentemente, quella di imbrigliare il "libero mercato" e la finanza in una

rete di controlli, e di imporre la stabilità del sistema con la "rigidità" delle strutture che lo governavano (all'interno con il dirigismo del New Deal, all'esterno con Bretton Woods), dalle discussioni del Volcker Group uscivano invece parole d'ordine nuove, come "libera circolazione dei capitali" e "flessibilità" dei tassi di cambio¹².

Questi mesi di discussioni tecniche trovarono uno sbocco politico il 26 giugno 1969, quando Nixon convocò una riunione ristretta ai più alti responsabili della politica economica e di sicurezza, per delineare i termini della propria strategia di politica monetaria internazionale. Apparentemente non esiste verbale della riunione del 26 giugno, ma dai documenti preparatori, e da una serie di commenti posteriori che si riferiscono alle decisioni ivi prese, si può inferire che la politica decisa in quell'occasione si basasse su un lungo lavoro del Volcker Group, emendato in alcune parti più esplicitamente politiche dall'intervento di Kissinger¹³. Il *paper*

¹¹ Del gruppo di lavoro avrebbero fatto parte Paul Volcker del Tesoro, C. Fred Bergsten del NSC, Dewey Daane della Federal Reserve, Hendrik Houthakker del Council of Economic Advisors (CEA) e Nathaniel Samuels del Dipartimento di Stato. Esso comprendeva sia economisti legati idealmente al sistema di Bretton Woods e alla rigidità dei tassi di cambio come Daane, sia economisti della scuola liberista come Houthakker, che non era alieno alle suggestioni della libera fluttuazione delle valute. A fare da *trait d'union* tra questi estremi erano Paul Volcker e Fred Bergsten. Il primo, sottosegretario al Tesoro per gli Affari monetari, era ritenuto il "custode dell'ortodossia" di Bretton Woods, ma gli venivano generalmente anche attribuiti un notevole pragmatismo e l'attitudine a interpretare il proprio ruolo come *super partes*; il secondo, che rispondeva a un cultore della stabilità come Kissinger, sembrava più interessato al polso politico della situazione internazionale che agli accorgimenti tecnici specifici, collocandosi dunque tra i contrari all'ipotesi di fluttuazione dei cambi per le incognite che portava con sé, ma non rigettando assolutamente un'evoluzione riformistica del sistema verso maggiori forme di flessibilità dei tassi di cambio.

¹² FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 119, "Volcker Group Paper", intitolato "Summary of Possible US approach to Improving International Monetary Arrangements", 17 marzo 1969, confidential, limdis.

¹³ Poiché sulla sistematica sottovalutazione dell'importanza di questa riunione si basano in buona parte le conclusioni di Joanne Gowa e di Allen Matusow, il punto merita di essere discusso con una certa attenzione. A giudizio di Gowa (*Closing the Gold Window*, cit., pp. 127 sg.), infatti, a guidare la politica economica internazionale, per un misto di tradizione e competenza, era il Dipartimento del Tesoro, descritto come un'istituzione conservatrice e legata a Bretton Woods da fattori quasi affettivi. Essendo Nixon e Kissinger sprovvisti di qualunque competenza economica, il Tesoro avrebbe accettato di "riformare" Bretton Woods solo nel caso che dai membri del Volcker Group fosse emersa una chiara e univoca volontà di procedere sul terreno della flessibilità. Tale volontà, sempre a giudizio della studiosa delle "strutture di potere", sarebbe stata invece assai debole e viziata dai "pregiudizi" che ogni agenzia rappresentata nel gruppo di lavoro si portava dietro: la Fed troppo conservatrice, il CEA troppo teorico, il NSC troppo concentrato su questioni di stabilità politica. Pertanto Nixon, "timbrando" distrattamente le raccomandazioni del gruppo, non avrebbe fatto altro che consegnare al sottosegretario al Tesoro Paul Volcker, fino all'agosto 1971, un compito che non era proprio adatto a gestire: si tratterebbe insomma, più che di una "benevola noncuranza", di una beata incoscienza. Secondo Matusow, il cui lavoro è in parte ispirato a quello di Gowa, il 26 giugno, semplicemente "non fu deciso niente" (cfr. A. Matusow, *Nixon's Economy*, cit., p. 129). Dagli Archivi nazionali statunitensi sembra invece emergere un quadro ben diverso: non solo il documento che il Volcker Group presentò alla riunione (commentato nelle pagine seguenti,

che il Volcker Group presentò nell'occasione, intitolato *Basic Options in International Monetary Policy. Annex I*, cominciava riconoscendo che Bretton Woods aveva lungamente ed egregiamente servito gli interessi economici e strategici del paese:

Dal punto di vista degli interessi degli Stati Uniti, il presente sistema ha permesso il finanziamento di circa il 70 per cento del nostro deficit accumulato di bilancia dei pagamenti, pari a 24 miliardi di dollari [...] nel corso del decennio passato, attraverso l'aumento del possesso di titoli statunitensi all'estero in mani private e pubbliche. [...] Il finanziamento ai nostri deficit ci ha permesso di sostenere le nostre pesanti spese militari all'estero e altri impegni esteri, e di mantenere una sostanziale flessibilità nella politica economica interna¹⁴.

Questi elementi, riconducibili al potere di signoraggio del paese che emette la valuta di riserva di un sistema monetario, erano presenti in Bretton Woods fin dalle origini, ma risultavano adesso amplificati dalle difficoltà statunitensi in politica economica e in politica estera, dando luogo a varie contestazioni e a un generalizzato clima di sfiducia:

Tendenze a imporre controlli e restrizioni, particolarmente nel campo dei movimenti dei capitali, sono

emerse negli USA e altrove. Ripetute crisi [...] hanno lasciato un residuo di crescente incertezza. [...] Tutto ciò potrebbe intaccare in maniera importante la nostra capacità di prendere impegni internazionali e di esercitare un ruolo di *leadership* nelle questioni economiche e finanziarie internazionali¹⁵.

Si passava quindi all'analisi del momento e delle implicazioni politiche:

l'attenuazione della fiducia nel dollaro e nella nostra abilità o intenzione nel controllare i nostri deficit incoraggia i nostri partner a ricercare ulteriori metodi per limitare la nostra capacità di finanziare i deficit, che essi vedono come una cinghia di trasmissione per trasferire su di loro la nostra inflazione e come una minaccia per un sistema monetario sotto il quale hanno così a lungo prosperato. Questo sentimento non confortevole che i deficit degli Stati Uniti stiano divenendo senza controllo erode la nostra posizione negoziale, non solo rispetto a miglioramenti nel sistema monetario internazionale, ma anche in altri aspetti dei nostri obiettivi politici ed economici internazionali¹⁶.

Dopo una rapida analisi delle principali carenze "tecniche" del sistema e delle novità che emergevano nell'economia internazionale, cambiano in parte i caratteri (la rapida crescita delle imprese multinazionali, il potere destabilizzante della speculazione finanziaria), il gruppo di lavoro si era concentrato nella definizione degli

si veda *infra*, nota 14) può essere definito tutto tranne che incerto nelle prospettive che suggeriva, ma anche rispetto alla sua accoglienza presso gli alti livelli politici dell'amministrazione, il giudizio sembra dover essere ben altro. Infatti, da una parte la riunione del 26 giugno 1969, tenuta segreta a gran parte del governo, fu convocata su esplicita richiesta di Nixon, tramite Kissinger, per essere messo in grado di apprezzare gli aspetti politici della politica monetaria internazionale, cosa ben più rilevante per un presidente che non la fine conoscenza teorica delle leggi dell'economia (FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 129, "Memoranda from Paul McCracken", allegati a "Action memorandum di Kissinger per Nixon", 6 giugno 1969, secret); dall'altra, in vista della riunione, tutti i partecipanti furono impegnati a commentare le proposte del Volcker Group, suggerendo le opzioni pratiche da percorrere (si veda *infra*, note 24 e 25). Infine, alcune settimane dopo la riunione, Nixon e Kissinger mostrarono di fare esplicitamente riferimento alle decisioni prese il 26 giugno, compresa quella sulla "maggiore flessibilità del sistema", nel commentare positivamente lo svolgersi dei negoziati monetari internazionali (cfr. FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 140, "Information memorandum from Kissinger to Nixon", 14 ottobre 1969, confidential).

¹⁴ Volcker Group, *Basic Options in International Monetary Policy, Annex I (Paper, 48 pp.)*, 23 giugno 1969, confidential/limdis, in National Archives of the United States, College Park (MD), USA, (d'ora in poi NA), RG 56, General Records of the Department of the Treasury, Central Files of the Secretary of the Treasury, 1957-1965, S-13, Records of the Under Secretary for Monetary Affairs Paul Volcker, 1969-1974 (d'ora in poi *Volcker Files*), FRC 3, PAV-International Monetary Reform, p. 6.

¹⁵ Volcker Group, *Basic Options in International Monetary Policy, Annex I*, cit., p. 7.

¹⁶ Volcker Group, *Basic Options in International Monetary Policy, Annex I*, cit., p. 8.

obiettivi. Considerato che nessuna struttura avrebbe "permesso agli Stati Uniti di eludere i vincoli esterni eternamente", si trattava di scegliere tra strade alternative per fare i conti con la situazione, prendendo in considerazione e bilanciando tra loro una serie di elementi economici e politici:

a) mantenimento di una sostanziale flessibilità per gli Stati Uniti, in termini sia di politica economica interna, sia di spesa estera (incluse le uscite a fini militari e gli aiuti). [...]

b) incoraggiamento del libero fluire di beni, servizi e investimenti internazionali e una crescita sana e non inflazionistica dell'economia mondiale, sia assicurando arrangiamenti monetari relativamente stabili, sia minimizzando le pressioni per i controlli amministrativi su commerci e capitali. [...]

d) politicamente, un sostanziale grado di controllo per gli Stati Uniti, al fine di salvaguardare i legittimi interessi statunitensi nei punti a) e b) sopra menzionati¹⁷.

Questo insieme di considerazioni definiva non solo l'agenda del governo statunitense ma, come sottolineato anche da Joanne Gowa, implicava di per sé una "non-agenda": erano cioè escluse come irricevibili a priori una serie di misure (deflazione dell'economia interna, limitazioni alla politica estera, reintroduzione dei controlli sui capitali) che avrebbero potuto rimettere in sesto la bilancia dei pagamenti statunitense e con essa il sistema di Bretton Woods, se questo fosse stato un obiettivo da perseguire in quanto tale¹⁸. Il che, con tutta evidenza, non era. Tuttavia, come si preoccupava di specificare il Volcker Group:

Nell'intento di facilitare l'armonia internazionale, non deve essere ricercata la sovraesposizione dell'egemo-

nia statunitense. In termini più concreti, questo tende a indirizzarci verso la consultazione e la cooperazione multilaterale fino al momento in cui, riducendo i progressi al minimo comune denominatore, ciò non precluda il necessario cambiamento¹⁹.

Pertanto, il Volcker Group indicava chiaramente che un approccio ispirato a un "cambiamento graduale ma fondamentale" era l'opzione più coerente con il perseguimento degli obiettivi nelle condizioni date. Il cambiamento sostanziale atteso, a sua volta, si riassumeva in una serie di punti tradizionali (aggiustamento delle parità a partire dal marco tedesco, espansione delle quote depositate al Fondo monetario internazionale (Fmi), rimozione degli ostacoli al commercio, condivisione tra gli alleati atlantici delle spese militari), cui si aggiungevano la ricerca di meccanismi atti a facilitare una maggiore flessibilità dei tassi di cambio, sottintendendo altresì una maggiore libertà di circolazione dei capitali, e una riduzione del ruolo dell'oro nel sistema (fine al quale venivano piegati quei DSP pensati inizialmente come alternativi al dollaro)²⁰. Il quadro politico ed economico internazionale di riferimento, molti anni prima che si cominciasse a parlare di "globalizzazione neoliberista a guida statunitense", era esplicitato in un passaggio molto chiaro:

L'approccio graduale, se coronato da successo, avrebbe grandi vantaggi:

a) [...] alla fine ristabiliremmo una considerevole flessibilità per la politica economica interna e per venire incontro alle nostre mutate esigenze di sicurezza, mentre completiamo la dismissione dei controlli [sui flussi di capitale].

¹⁷ Volcker Group, *Basic Options in International Monetary Policy, Annex I*, cit., pp. 12-13.

¹⁸ J. Gowa, *Closing the Gold Window*, cit., pp. 69 sg. La non-agenda in questione, tutt'altro che ipotetica, era in parte esplicitata dalle scelte dell'ultimo Johnson (rafforzamento dei controlli sugli investimenti esteri e sui flussi di capitale, stretta monetaria interna), e in parte prefigurata dai propositi di limitazione immediata delle spese militari all'estero, che trovavano un consenso quasi maggioritario in Congresso, come nel caso esemplare dell'"emendamento Mansfield". Quest'ultimo, in particolare, richiedeva ogni anno la decurtazione immediata del 50 per cento delle 300.000 unità dislocate in Europa. Si trattava di una ulteriore fonte di sospetti e di problemi con i governi alleati europei, che pure tra il 1967 e il 1971 sfiorò ripetutamente l'approvazione in Senato. Cfr. William C. Cromwell, *The US and the European Pillar. The Strained Alliance*, Londra, Palgrave Macmillan, 1992, pp. 44 sg.

¹⁹ Volcker Group, *Basic Options in International Monetary Policy, Annex I*, cit., p. 13.

²⁰ Volcker Group, *Basic Options in International Monetary Policy, Annex I*, cit., pp. 23-25.

b) politicamente [...] continueremmo a mantenere per un periodo indefinito un ruolo di rilievo per il dollaro e per la nostra *leadership* monetaria.

c) economicamente preserveremmo il mondo libero unificato, nell'ambito della promozione del libero-scambismo e della libera circolazione di capitali sul piano globale²¹.

Ma l'approccio multilaterale non era ingenuamente ritenuto infallibile: si paventava infatti il rischio che la ricerca del consenso costringesse all'accettazione di mediazioni al "minimo comune denominatore", oppure il pericolo che le discussioni potessero procedere in modo talmente lento da non impedire che il crollo del sistema si sviluppasse prima della loro conclusione, o ancora che il negoziato stesso potesse portare a una relativa perdita dell'autonomia desiderata²².

Pertanto, accanto all'opzione multilaterale e gradualista, veniva avanzata fin dal 1969 la possibilità di procedere con una rottura, da attuarsi tramite la sospensione della convertibilità aurea del dollaro. Con la consapevolezza che un simile gesto avrebbe potuto condurre a uno scenario favorevole (come l'instaurazione *de iure* di un *dollar standard* o il rafforzamento della posizione negoziale statunitense), o negativo (come la divisione del "campo occidentale" in blocchi economici e politici contrapposti "dovuta al rifiuto da parte dei Paesi europei di accettare l'alternativa tra rivalutare e accumulare dollari senza sosta"), il Volcker Group riconosceva che l'esito sarebbe stato influenzato es-

senzialmente dai modi e dai tempi di attuazione della decisione statunitense²³.

"Riforma" e demolizione di Bretton Woods. Politica europea e ascesa del pensiero liberista

Se il Volcker Group era già abbastanza scettico sulla possibilità di coinvolgere gli europei in un processo di riforma che si voleva tagliato su misura per le esigenze nordamericane, in un momento in cui con l'affaticamento del ciclo di crescita sembrava sempre più difficile distribuire vantaggi nella tradizionale ottica egemonica, nel corso della riunione del 26 giugno fu probabilmente Henry Kissinger a rendere ancora più esplicita la disposizione statunitense a liberarsi del sistema vigente. In un memorandum di commento alle *Basic Options*, Kissinger svolgeva infatti una serie di riflessioni che collocavano più chiaramente le risoluzioni di politica economica all'interno del contesto politico internazionale. Ciò si traduceva innanzitutto in un maggiore scetticismo rispetto alle probabilità di successo dell'approccio graduale e multilaterale:

I vincoli esterni sugli Stati Uniti possono essere ridotti a un livello di sicurezza solo se avremo una distribuzione di DSP ben superiore a quella desiderata dalla maggior parte degli europei, un riallineamento molto maggiore dei tassi di cambio rispetto a quanto gli europei sono disponibili a operare, e un movimento verso una maggiore flessibilità dei tassi di cambio molto

²¹ Volcker Group, *Basic Options in International Monetary Policy, Annex I*, cit., p. 26.

²² Volcker Group, *Basic Options in International Monetary Policy, Annex I*, cit., p. 27.

²³ Volcker Group, *Basic Options in International Monetary Policy, Annex I*, cit., p. 45. Per limitarsi a due soli esempi di segno diverso che testimoniano l'intensità del dibattito, secondo il direttore esecutivo statunitense, al Fmi era necessario un "gesto da statisti, senza attendere una conveniente crisi di copertura" e il pronto ricorso alla cooperazione internazionale (Office memorandum di William Dale a Paul Volcker, "Limited Gold Convertibility in a Cooperative Framework", 10 marzo 1969, confidential, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 1, Gold 15 agosto 1971-9 febbraio 1972); secondo un piano operativo del Tesoro di poco successivo, l'azione avrebbe dovuto invece vedere informati preventivamente i paesi più "sicuri" (Giappone, Canada, Gran Bretagna, Svezia e Italia), con l'intento di creare un "blocco negoziale" per affrontare da posizioni di forza le trattative successive con gli altri paesi europei (*Contingency paper* redatto da Lisle Widman, "Scenario for creeping inconvertibility", 28 agosto 1969, secret, eyes only, RG 56, *Volcker Files*, FRC 1, Gold 15 agosto 1971-9 febbraio 1972).

più veloce di quanto, per la maggior parte, gli europei sono al momento disposti anche solo a contemplare²⁴.

Nel ragionamento di Kissinger (che nei mesi precedenti aveva commissionato studi in merito ai suoi principali collaboratori) era poi centrale l'idea che la rottura unilaterale, pur rischiosa, avrebbe potuto essere ricondotta a favore degli Stati Uniti sul piano delle relazioni internazionali, se applicata secondo criteri e tempi coerenti con la politica complessiva dell'amministrazione. Coerentemente con questo orientamento, egli confermava l'opportunità dell'opzione multilaterale, ma suggeriva anche che, nel corso della fase negoziale, gli Stati Uniti espandessero al massimo la propria libertà di manovra, senza eccessive remore: se infatti il governo statunitense era preparato a muoversi verso l'opzione unilaterale nel caso che il sistema esistente avesse posto vincoli non più tollerabili, non si vedeva la necessità che esso rinunciassero alla propria libertà di movimento nella fase precedente. Su questa linea egli invitava innanzitutto Nixon a "continuare il processo di riduzione dei controlli sui capitali privati e sugli aiuti all'estero" e, più in generale, a "perseguire una politica passiva rispetto alla bilancia dei pagamenti"²⁵.

Alla luce dell'intervento di Kissinger (cui faceva eco anche quello del capo dei consiglieri economici di Nixon, Paul McCracken²⁶), è possibile rivedere in modo complessivo la storia degli ultimi mesi di Bretton Woods. In primo luogo,

si pone il problema di come giudicare la corsa sfrenata verso deficit sempre più pesanti della bilancia dei pagamenti statunitense, che prese il nome di *benign neglect*. Nel biennio successivo, la politica passiva di bilancia dei pagamenti suggerita da Kissinger servì infatti a Nixon per agire praticamente senza vincoli di spesa tanto all'interno che all'estero: l'espansione monetaria che ne seguì risultò mitigata solo da alcune considerazioni contabili o di politica estera. Essa si ripercosse quindi linearmente sui conti statunitensi: l'attivo dei pagamenti internazionali del 1969 si trasformò in un deficit nel 1970 e in una voragine nel 1971²⁷. Inutile ribadire che la decisione di seguire questo corso d'azione era resa opportuna dal riconoscimento di uno stato di crisi negli indicatori economici e, più in generale, nel "modo di regolazione" che aveva sorretto l'espansione del fordismo: non solo l'inflazione e la disoccupazione veleggiavano appaiate intorno al 5 per cento (cifre entrambe ritenute inusitate per l'epoca, tanto più per la loro comparsa simultanea che fece coniare il termine di stagflazione), ma la bilancia commerciale colava a picco, la produttività industriale diminuiva e la competizione straniera in molti settori diventava dominante, mentre lo sciopero del 1970 alla General Motors era capace, da solo, di incidere significativamente sul Pil del primo quarto dell'anno²⁸. In questo contesto, dal "mondo del business" cominciarono a farsi costanti gli attacchi contro l'insieme di

²⁴ FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 131, "Action Memorandum from Kissinger to President Nixon", 25 giugno 1969, confidential.

²⁵ FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 131, cit. Proprio questo sarebbe stato il titolo di un articolo del 1970, poi divenuto molto noto, di Lawrence Krause, che è stato spesso e a ragione ritenuto una esposizione classica della politica di *benign neglect*. Cfr. Lawrence Krause, *A Passive Balance of Payments Strategy for the US*, "Brookings Papers on Economic Activity", 1970, n. 3.

²⁶ Memorandum per Richard Nixon, allegato B a FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 131, cit.

²⁷ Dopo il modesto attivo del 1969, la bilancia dei pagamenti statunitense risultò in deficit di 10 miliardi di dollari nel 1970 e di addirittura 30 miliardi alla fine del 1971 (US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, "Survey of Current Business", Washington DC, varie annate).

²⁸ I dati statistici su inflazione e disoccupazione sono tratti da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Economic Outlook. June 1989", Parigi, OECD/OCDE, 1989. Il panorama negativo del commercio internazionale si ricava dalle statistiche del 1970-1971 del US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, "Survey of Current Business", annate varie. Nel 1971 gli Stati Uniti avrebbero sperimentato il primo deficit della

regole che, a partire dal New Deal rooseveltiano, avevano imbrigliato la finanza internazionale e l'investimento estero, i due elementi che da quella parte venivano giudicati in grado di rilanciare i profitti e di indebolire le rivendicazioni sociali diffuse²⁹. Tenuto conto di tutti questi aspetti, non è errato sostenere che Nixon optò per il *benign neglect* sulla base di indicazioni che venivano dall'interno del paese (e, con ogni probabilità, anche con un occhio di riguardo alle elezioni presidenziali del 1972). Tuttavia, le raccomandazioni della riunione del 26 giugno rispetto alla "politica passiva" mettevano in luce, come ha scritto efficacemente Barry Eichengreen (e come puntualmente mostrato dalle discussioni che nei mesi successivi precedettero ogni mossa destinata a peggiorare lo stato dei conti con l'estero), che il *benign neglect* non dipendeva tanto da una perdita di controllo sull'economia, quanto da un esercizio volontario di astensione dal controllo³⁰: una maggiore propensione al rischio di vedere il crollo di Bretton Woods costituiva lo sfondo di tutte le scelte economiche compiute da Nixon (e di quelle politiche implicanti il peggioramento della bilancia dei pagamenti), e diveniva addirittura entusiasmo in alcuni settori dell'amministrazione, per le radiose prospettive che, con la fine dell'in-

tervento statale sui tassi di cambio, si sarebbero riaperte all'affermazione della "superiore efficienza del mercato"³¹.

Il secondo aspetto da mettere in luce, derivante dal primo, è proprio l'estrema "politicità" della gestione pratica della "crisi di Bretton Woods" sul piano internazionale: non esisteva infatti solo il problema di quando operare la scelta tra le due opzioni considerate (riforma cooperativa o azione unilaterale), ma anche, all'interno della seconda, la più rischiosa, la necessità di condurre una riflessione molto densa e accurata (talvolta quasi militaresca) sulle possibili modalità di attuazione, e di prevedere i diversi possibili effetti.

In particolare, gli ultimi mesi del 1969 furono mesi molto intensi sul piano diplomatico, durante i quali il governo degli Stati Uniti cercò effettivamente di portare gli interlocutori europei sulla via della riforma multilaterale. Questi sforzi produssero anche discreti risultati: furono aumentate le quote di partecipazione del Fmi, furono istituiti i DSP in modo alquanto prossimo ai desideri statunitensi, e si procedette infine a una serie di aggiustamenti nelle parità valutarie del marco e del franco che sollevarono momentaneamente la pressione speculativa dal sistema monetario. Fu infine accettato, da parte

bilancia commerciale dal 1893. Il grande sciopero della General Motors del 1970 fu capace da solo, secondo Paul McCracken, di "annuvolare le statistiche" del Pil. Cfr. Memorandum per l'archivio, "Meeting with the Troika", 13 ottobre 1970, in Joan Hoff (a cura di), *Papers of the Nixon White House* (d'ora in poi *Nixon Papers*), vol. 2, Frederick, University Publications of America, 1988. In generale il numero di giornate perse nel periodo 1967-1976 fu superiore del 40 per cento rispetto all'intero periodo 1948-1966 (cfr. Jeremy Brecher, *Sciopero! Storia delle rivolte di massa nell'America dell'ultimo secolo*, Roma, Derive Approdi, 1998). Per una prospettiva interessante su protesta interna e politica estera, si veda anche: Jeremi Suri, *Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Detente*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2003.

²⁹ Memorandum di Paul McCracken per Richard Nixon, "Further Liberalisation of Exchange Controls over Foreign Investment", 11 novembre 1969, in NA, Nixon Presidential Materials (d'ora in poi *NPM*), NSC Files, Subject Files, box 309, Balance of Payments; Clyde Farnsworth, *Call is Given to Increase or Eliminate Ceiling on Interests in the US*, "New York Times", 20 giugno 1969, p. 55. Alle pressioni contro la Interest Equalization Tax si accompagnavano sul piano interno quelle contro la *Regulation Q*, introdotta da Roosevelt per impedire il ritorno della finanza selvaggia pre-1929 (cfr. Marcello De Cecco, *International Financial Markets and US Domestic Policy since 1945*, "International Affairs", vol. 52, luglio 1976, n. 3).

³⁰ Barry Eichengreen, *From Benign Neglect to Malignant Preoccupation: US Balance-of-Payments Policy in the 1960s*, Novembre 1999, disponibile per la consultazione sul sito web <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/7630.html>.

³¹ Note di John Ehrlichman, "Conversazione tra Richard Nixon, George Shultz e Herbert Stein", 17 novembre 1970, *Nixon Papers*, vol. 3, cit.: "Memorandum of Conversation", 20 novembre 1970, in NA, *NPM*, White House Special Files (d'ora in poi *WHSF*), Subject Files-CF, BE, box 2.

uropea, l'avvio di un processo di studio e consultazione nell'ambito del Fmi, finalizzato all'inserimento di elementi di flessibilità nella struttura dei tassi di cambio. Come traspare dalla corrispondenza tra Nixon e Kissinger relativa a questo periodo, i due statisti esprimevano ottimismo e una discreta dose di soddisfazione per l'apparente successo riscontrato nel portare gli europei sulle posizioni statunitensi³².

Per quanto riguarda la successiva inversione di rotta, non sembra possibile rintracciare un unico documento nel quale Nixon abbia dato esplicitamente mandato ai suoi collaboratori di avviare i preparativi per la soluzione unilaterale e, anzi, esitazioni nell'adottarla furono presenti fino alla immediata vigilia del 15 agosto 1971. Nel corso del 1970, tuttavia, l'entusiasmo iniziale si affievolì fino a scomparire, sotto l'effetto incrociato di due processi in parte collegati ma sostanzialmente distinti. Da una parte le spinte produttive interne, e la riflessione teorica che l'amministrazione svolgeva su di esse, conducevano a individuare compiutamente in un sistema di cambi flessibili, centrato sul dollaro, il perno che avrebbe potuto permettere la quadratura del cerchio, tra la permanenza di un "sostanziale grado di controllo politico" per gli Stati Uniti e l'espansione transnazionale della finanza e del sistema produttivo statunitense. A questo riguardo è significativa l'ascesa di George Shultz, fautore dell'astensione dello Stato da qualsiasi intervento in economia, nella scala del prestigio interno dell'amministrazione: da segretario al La-

voro, egli divenne direttore del Bilancio nel 1970, per poi ascendere nel 1972 alla carica di segretario al Tesoro (il suo *cursus honorum* sarebbe culminato dieci anni dopo, con la nomina a segretario di Stato sotto Reagan, a conferma del potente filo di continuità tra le due amministrazioni repubblicane)³³. Nonostante alcune misure di deregolamentazione dei flussi di capitale venissero adottate già tra il 1969 e il 1971 (a prezzo di appesantire ulteriormente l'indebitamento estero, per il deflusso di fondi che causarono), Shultz si fece promotore indefesso della totale cancellazione di quei controlli che distorcevano, a suo giudizio, il libero agire delle forze di mercato³⁴. Davanti alla tradizionale obiezione che la libera circolazione dei capitali avrebbe implicato lo scardinamento dei cambi fissi, l'orientamento del governo era ben esemplificato da una battuta di McCracken: "un tasso di cambio è, dopotutto, un prezzo, e non esiste una legge divina che postuli l'immutabilità di un prezzo"³⁵.

Dall'altra parte emersero, con progressiva chiarezza e crescente determinazione, le resistenze europee a questa impostazione. Non è ovviamente il caso di ipotizzare un conflitto filosofico *ante litteram* tra il modello sociale americano e quello europeo. Dal punto di vista dei leader europei il problema si poneva in termini molto più materiali: in un momento nel quale la fine del ciclo espansivo cominciava a farsi percepire anche nel vecchio continente, un aumento della conflittualità nei confronti degli Stati Uniti si era già verificato sul piano commercia-

³² FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 140, "Information memorandum from Kissinger to Nixon", 14 ottobre 1969, confidential. Si tratta del documento nel quale Nixon e Kissinger fanno esplicitamente riferimento alle "decisioni" prese nella riunione del 26 giugno (si veda *supra*, nota 13).

³³ Allievo di Milton Friedman, padre per eccellenza del neoliberismo, Shultz apre le proprie memorie con l'affermazione che, nei suoi anni al governo, aveva compreso che "il ruolo migliore per un governo in economia è quello di non intervenire nell'economia". Cfr. George Shultz, Ken Dam, *Economic Policy beyond the Headlines*, Stanford-Toronto, University of Chicago Press, 1977, p. 1.

³⁴ FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 54, "Memorandum From the Director of the Office of Management and Budget (Shultz) to the Members of the Council on International Economic Policy", 2 marzo 1971.

³⁵ Paul McCracken, "Paper for USIA", 19 maggio 1969, in NA, *NPM*, Staff Members and Office Files, Files of Paul McCracken, Correspondence Files, USIA, box 86. Per simili prese di posizione si veda anche: FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 55 e 60; Memorandum di Nathaniel Samuels per Peter Peterson, "Capital Control Programs", 8 aprile 1971, confidential RG 56, *Volcker Files*, FRC 1, FDI.

le, con oggetto la politica agricola comune, l'auto, la siderurgia, il tessile e, più in generale, tutto il comparto delle produzioni mature del fordismo, nelle quali gli Stati Uniti non godevano più di una apprezzabile superiorità produttiva³⁶. Sul terreno monetario, di conseguenza, il giudizio condiviso era che gli equilibri sociali interni e lo stesso processo di integrazione economica europea potessero essere mantenuti solo assicurando la stabilità del sistema monetario internazionale. Da questa percezione, che difficilmente può essere giudicata infondata, derivava la diffidenza nei confronti del concetto stesso di "flessibilità" dei cambi, aumentata dalla sostanziale incertezza sulle specifiche soluzioni tecniche avanzate dagli esperti del Tesoro statunitense e dalle scarse garanzie offerte dal *benign neglect* che Washington aveva cominciato a praticare³⁷. Come è stato brillantemente messo in luce da Eleonora Guasconi, da questa percezione derivò soprattutto la decisione, assunta alla conferenza dell'Aja del dicembre 1969, di procedere verso l'Unione economica e monetaria (Uem) della Comunità Europea entro il 1980³⁸.

Nel corso del 1970, gli europei continuano quindi a ospitare i colleghi di oltreoceano

per lunghe discussioni sulla flessibilità dei tassi di cambio ma, come chiarì perentoriamente il presidente francese Pompidou in una di quelle occasioni, la soluzione che essi cercavano andava piuttosto in direzione di una "maggiore rigidità": a giudizio del presidente francese, il congelamento dei tassi di cambio europei che doveva avviare la Uem poteva avvenire solo in un contesto di cambi stabili e non certo in regime di flessibilità³⁹. L'assunzione di questo obiettivo da parte europea fu sufficiente a far crollare l'ottimismo del tardo 1969, ponendo gli Stati Uniti non solo davanti alla necessità di riconsiderare la propria strategia, ma anche nelle condizioni di dover operare in un sistema in pieno movimento.

Troppo complesso, in questa sede, sarebbe osservare la quantità di dubbi e incertezze determinate a Washington dal progetto europeo nei primi mesi in cui esso divenne parte del dibattito sul futuro del sistema monetario internazionale⁴⁰. È anche possibile ipotizzare che, in alcuni frangenti, la mossa europea fosse giudicata scarsamente credibile, a causa dei dissidi interni alla stessa Comunità (soprattutto tra l'impostazione francese e quella tedesca), e che que-

³⁶ I problemi commerciali tra Stati Uniti e Comunità Europea all'inizio degli anni settanta sono stati analizzati e descritti in molte pubblicazioni: per restituire tuttavia le dimensioni della loro influenza anche sul piano politico, si può rimandare a uno scambio di memorandum della fine del 1970, nel quale Kissinger mostrava di prendere in seria considerazione anche l'ipotesi di creare un blocco economico antieuropeo (significativamente allargato alla Gran Bretagna): cfr. Memorandum di Al Haig per Fred Bergsten, "Alternatives to the Common Market", 10 novembre 1970, secret, in NA, NPM, NSC Files, Subject Files, box 322, European Common Market; e Action memorandum di Fred Bergsten per Henry Kissinger, "Alternatives to the Common Market - Your Request for My Views on a Possible Study", 11 dicembre 1970, secret, in NA, NPM, NSC Files, Subject Files, box 322, European Common Market.

³⁷ Esistevano in Europa, e soprattutto nella Repubblica federale tedesca, atteggiamenti possibilisti nei confronti del tema della flessibilità dei cambi. Ma, come David Kennedy scriveva a Nixon in un memorandum del 19 settembre 1969, la maggior parte dei paesi europei erano "fortemente contrari" all'introduzione di una maggiore flessibilità e alcuni di essi erano contrari anche alla semplice idea di attivare studi in materia ("Memorandum di Kennedy per Nixon", 19 settembre 1969, allegato A a FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 138).

³⁸ Maria Eleonora Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, Polistampa, 2004.

³⁹ FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 37, "Memorandum di Kennedy per Nixon", 2 marzo 1970, confidential.

⁴⁰ Dagli ambienti del Dipartimento di Stato, sembrò per esempio provenire un certo atteggiamento di tolleranza, secondo il quale tutto ciò che rafforzava gli alleati europei doveva continuare a essere valutato positivamente da parte statunitense; orientamento, questo, contrastato radicalmente dal Dipartimento del Commercio, dal rappresentante speciale per il Commercio e dal Dipartimento dell'Agricoltura, con il NSC in posizione di mediazione. Cfr. Allegati A, B e C a Memorandum di Martin Hillenbrand per Kissinger, "Enlargement of the European Community, NSSMs 79 and 91", 23 aprile 1970, confidential, in NA, RG 273, Records of the National Security Council, NSSM.

sta analisi consigliasse a Washington una tattica attendista⁴¹. Gli stessi emissari del Tesoro, che facevano la spola con le capitali del vecchio continente, sembrarono in alcuni frangenti incapaci di sviluppare argomentazioni forti contro le decisioni europee, facendosi al contrario spesso avviluppare dai ragionamenti degli interlocutori⁴². Ma con il passare dei mesi e il procedere della Uem anche in sede pratica, con l'approvazione del cosiddetto "Piano Werner" alla fine del 1970, i pareri che l'amministrazione Nixon raccoglieva dai propri consulenti assumevano un tono vagamente allarmistico sulle conseguenze potenzialmente nefaste per il dollaro. Così per esempio si esprimeva uno studio commissionato dal Bureau of Intelligence and Research del Dipartimento di Stato nel marzo 1971:

[la realizzazione dell'Unione monetaria europea potrebbe comportare]: 1) una probabile ulteriore diversione dei traffici commerciali dagli Stati Uniti e dai Paesi terzi [...]; 2) la relativa riduzione dei flussi di capitale tra gli USA e i Paesi della CE; 3) il probabile miglioramento del vantaggio competitivo della CE rispetto agli USA nei mercati dei Paesi terzi; 4) un ruolo ridotto del dollaro nelle transazioni private internazionali; 5) un utilizzo declinante del dollaro come valuta di riserva da parte dei Paesi terzi; 6) un bisogno

inferiore di riserve (compresi dollari) da parte dei Paesi della CE; e 7) la forza accresciuta dei Paesi della CE negli affari monetari internazionali⁴³.

Non vi era però in gioco solo il ruolo del dollaro: era lo stesso emergere di un blocco economico europeo a mettere in discussione tutta la strategia statunitense. Fu in questo contesto che, nel corso dell'estate del 1970, presero avvio le mosse che avrebbero infine condotto all'abbandono di Bretton Woods: l'11 luglio Kissinger e Shultz presentarono a Nixon il progetto del Council on International Economic Policy, un organismo incaricato di coordinare l'intero settore della politica economica internazionale del governo⁴⁴; nello stesso periodo, Nixon dette vita alla Commissione sul commercio e l'investimento internazionale, un organismo rappresentativo della "società civile" che si fece presto fautore delle soluzioni più care al pensiero liberista (diretta dall'ex presidente dell'Ibm, nella Commissione trovavano posto, a fronte di due sindacalisti e cinque economisti, ben 25 fra presidenti, direttori esecutivi e amministratori delegati delle più grandi banche e *corporation*)⁴⁵; infine, nel corso dell'estate cominciò la redazione, segreta, dei *Contingency Planning Papers* per l'uscita da Bretton Woods⁴⁶. Si tratta-

⁴¹ FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 34, "Memorandum from Kennedy to Nixon", 15 dicembre 1969, confidential.

⁴² Si veda per esempio il "Memorandum of Conversation" del Segretario al Tesoro Kennedy (con Volcker, Petty e al.) con l'omologo francese Giscard d'Estaing (con Wormser, Larre e al.), 3-5 maggio 1970, Camp David (Maryland), 3-5 maggio 1970, confidential, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 4, France. Sull'adozione di margini di oscillazione più ampi intorno alla parità per le valute (una delle soluzioni possibili per la flessibilità), la discussione aveva dei risvolti quasi comici quando Paul Volcker affermava malinconicamente che, se la proposta non interessava né alla CE né alla Gran Bretagna né al Giappone, in pratica "non rimaneva nessuno" con cui realizzarla.

⁴³ Department of State, Bureau of Intelligence and Research, Research Study, "Implications for the United States of Possible EC Monetary Developments", 5 marzo 1971, in NA, *NPM*, White House Central Files (d'ora in poi *WHCF*), Subject Files, EX BE, box 1. In termini meno brutali, un'analisi condotta dalla Federal Reserve metteva in luce tutte le debolezze del Piano Werner per l'unione monetaria approvato dalla Comunità Europea, ma concordava che, "a torto o a ragione", la volontà di costituire un contrappeso alle decisioni monetarie di Washington "influenzava un numero crescente di portavoce e funzionari europei e le loro azioni": Studio di Siegman per Solomon, "Comments on the Werner Report", 6 novembre 1970, allegato a nota di Solomon per Burns, "Comments on Werner Report", 10 novembre 1970, Gerald Ford Presidential Library, Ann Arbor (MI), USA (d'ora in poi *GFL*), Arthur Burns Papers, 1969-1978, Federal Reserve Board Subject File, Werner Commission Report, 1970 (1), Box B114.

⁴⁴ Memorandum of Conversation (Nixon, Kissinger, Shultz), 11 agosto 1970, *Nixon Papers*, vol. 2, cit.

⁴⁵ Memorandum di Henry Kissinger per Richard Nixon, "Meeting with Williams", 4 aprile 1970, confidential, in NA, *NPM*, *WHSF*, Subject Files-CF, FG 263, box 25.

⁴⁶ La maggior parte di questi piani si trova nelle carte di Paul Volcker, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 2, *Contingency Planning Papers*. Interessante, per la data e l'esplicitezza del titolo, anche una lettera del consigliere legale del-

va di veri e propri piani d'azione volti ad assicurare che l'azione unilaterale venisse compiuta secondo modalità che favorissero l'instaurazione di un circolo virtuoso tra l'avvio di un nuovo regime economico orientato al mercato e il rilancio della capacità di *leadership* statunitense: in questo senso, più che l'interesse delle specifiche soluzioni proposte in questa gran mole di materiale, ciò che è opportuno sottolineare è proprio la ricchezza delle opzioni disponibili, tale da confermare l'inadeguatezza della classica immagine di un Nixon travolto dagli eventi. Vale tuttavia la pena di citare, tra questi, un lungo studio della Federal Reserve (Fed) che, pur non prendendo posizione a favore dell'azione unilaterale (e anzi, forse sconsigliandola), appare particolarmente significativo per la lucidità nel delinearne i possibili vantaggi:

Se prendiamo l'iniziativa, coglieremo gli altri paesi, e in particolare quelli della CEE, prima che siano stati in grado di elaborare una posizione coordinata per affrontare la crisi, e avremo maggiori possibilità di prevalere nei negoziati successivi⁴⁷.

Attenta al proprio ruolo tecnico, la Fed non era particolarmente attratta da questi ragionamenti. Ma non è difficile intuire che, al contrario, fosse particolarmente in sintonia con questo modo di pensare l'uomo al quale Nixon affidò, all'inizio del 1971, la gestione della fase appena inaugurata: il nuovo segretario al Tesoro, John Connally, un politico molto ambizioso che, proveniente dal Partito democratico, si stava avvicinando alla destra nixoniana. Connally era poco interessato ai ragionamenti economici di lungo termine, sui quali era sempre più George Shultz, con

ogni evidenza, il punto di riferimento di Nixon ma aveva enormi capacità di *leadership* e una spiccata attitudine a valutare le questioni economiche internazionali in termini di rapporti di forza⁴⁸. Sul delicato nodo che vedeva i desideri statunitensi di politica economica internazionale contrapposti all'ostacolo delle relazioni atlantiche, Connally scriveva nei primi mesi del 1971:

Molte delle scelte politiche internazionali fondamentali [degli Stati Uniti], [...] sono state basate sul presupposto che gli altri Paesi si comportino, e si comporteranno in futuro, come partner responsabili e benintenzionati nel sistema commerciale multilaterale. Sembra che sia opportuno riconsiderare questa fondamentale premessa per quanto riguarda la CE [...].

La lunga marcia attraverso la crisi di Bretton Woods, intrapresa da Nixon e dai suoi collaboratori due anni prima, aveva trovato in John Connally il campione disposto a dare corpo a una politica di duro confronto con i partner occidentali. Riferendosi alle dispute commerciali Connally spiegava che:

Le soluzioni [richiedevano] un atteggiamento aperto da parte di tutte le nazioni. [Gli Stati Uniti avevano] in una certa misura delle responsabilità per il deterioramento delle relazioni commerciali, ma [era] chiaro che la CE e il Giappone [erano] più indifferenti alle loro responsabilità. In certe occasioni [avevano] adottato decisioni amministrative, pratiche e strumenti che [minavano] le fondamenta del libero commercio. [Era] chiaro che i loro interessi [erano] rivolti all'interno: la CE verso l'espansione e il Giappone verso lo sviluppo economico.

Nel documento venivano rapidamente trattati (e collegati) i temi degli investimenti, quelli mo-

la Casa Bianca, William Renquist, per Paul McCracken, "The President's Power of Modifying the Nation's Policy of Redeeming Gold at the Fixed Price of 35\$/oz", 1° aprile 1971, in NA, NPM, WHCF, Staff Members and Office Files, Files of Paul McCracken, box 109, International.

⁴⁷ Paper di Robert Solomon per Arthur Burns, 21 marzo 1971, strictly confidential, GFL, Arthur Burns Papers, 1969-1978, Federal Reserve Board Subject File, International Monetary Crisis, 1971 (1), box B65.

⁴⁸ Tra le numerose frasi ad effetto per le quali Connally divenne famoso, spicca quella con la quale, adottando una metafora dal football americano, descriveva il proprio approccio all'economia e il proprio ruolo nell'amministrazione Nixon: "Posso fare un gioco lungo o posso fare un gioco breve. Ditemi solo come volete che la giochi". Si veda James Reston, *The Lone Star: the Life of John Connally*, New York, HarperCollins, 1989.

netari, quelli degli aiuti internazionali e quelli dei costi della difesa, ma, più che su specifiche concessioni di carattere economico, Connally insisteva sulla necessità di ottenere (o imporre) un cambiamento radicale dell'attitudine europea, senza farsi sfuggire l'estrema delicatezza politica della situazione che la svolta statunitense avrebbe generato. Egli scriveva:

Dobbiamo anche determinare che tipo di azione gli Stati Uniti devono mettere in pratica per favorire un simile cambiamento nella direzione delle loro politiche. [...] Il problema è come questo possa essere fatto senza una grande crisi internazionale. [...] Le questioni monetarie necessariamente sollevano considerazioni su scala mondiale e devono essere affrontate in tale contesto; tuttavia, con la mossa verso l'unificazione monetaria [sottolineatura nel testo] della CE, vi è una domanda specialmente importante, rispetto a come la CE possa essere incoraggiata a adattarsi a una struttura monetaria mondiale soddisfacente⁴⁹.

E cosa egli intendesse precisamente, con il riferimento alla specialità dell'unificazione monetaria europea, lo avrebbe spiegato qualche settimana dopo, in un memorandum per il presidente datato 8 giugno 1971:

Dobbiamo renderci conto che vi è un forte elemento di pensiero interno all'Europa che si avvantaggerebbe di nostre manifestazioni di debolezza o confusione per

promuovere il Mercato Comune [Europeo] non come un partner, ma come un blocco economico rivale, che compete vigorosamente con il dollaro e riduca o sbatta fuori, come meglio riesce, l'influenza economica statunitense da una considerevole porzione del mondo⁵⁰.

La gestione delle ultime settimane di Bretton Woods

Mentre nei piani del governo statunitense maturavano queste indicazioni, già all'inizio del 1971 le conseguenze della "politica passiva" tornarono ad agitare pesantemente il funzionamento del sistema di Bretton Woods. I paesi della Comunità Europea, pur senza essere riusciti a sciogliere gran parte delle contraddizioni che accompagnavano il processo di integrazione monetaria, tentarono di correre ai ripari, dando applicazione alla prima decisione derivante dal Piano Werner per l'unione monetaria: nella notte tra il 26 e il 27 aprile, il Consiglio della Comunità deliberò il primo passo sostanziale verso l'irrigidimento dei tassi di cambio interni, portando da 0,75 per cento a 0,60 per cento il margine di oscillazione consentito rispetto alle parità tra le loro monete. Ma il 5 di maggio l'afflusso di dollari verso la Bundesbank aveva già assunto dimensioni tali da costringere la banca

⁴⁹ Lettera di Connally a Peterson, 29 marzo 1971, riprodotto su CD-Rom nella serie Declassified Documents and Reference System (d'ora in poi *DDRS*), 1998. In questa occasione Connally argomentava che "in linea con la dottrina Nixon, gli altri Paesi [dovevano] assumersi la loro parte di responsabilità economica".

⁵⁰ Memorandum di John Connally per Richard Nixon, 8 giugno 1971, *DDRS*, 1998. John Connally ribadì la sua convinzione che in Europa si mirasse a scardinare il potere del dollaro anche in incontri di alto livello con funzionari europei: cfr. Memorandum di Conversazione tra John Connally, Guido Carli e al. del 30 giugno 1971, 1° luglio 1971, limited official use, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 5, Italy. Le argomentazioni di Connally, espresse con piglio decisionista, ebbero una grande influenza su Nixon e concorsero in modo determinante a orientare la scelta delle modalità con le quali operare l'uscita da Bretton Woods. Ovviamente esse aprono una questione diversa, che può essere affrontata solo brevemente in questa sede, relativa alla rispondenza, o meno, della realtà alla percezione del governo statunitense. In realtà, sembra piuttosto difficile immaginare la dirigenza politica europea dell'epoca, in gran parte conservatrice e comunque di strettissima fedeltà atlantica, intenta a demolire il potere statunitense nei termini descritti da Connally. La mancanza, nelle decisioni della CE, di un richiamo antiamericano appare confermata anche dalla lunga serie di mediazioni che videro protagonisti Brandt e Pompidou nella messa a punto del progetto della Uem (cfr. M.E. Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento*, cit., pp. 93-110). Resta il fatto che la mancanza di una volontà soggettiva di minare l'egemonia del dollaro non esauriva la questione se il progetto europeo potesse obiettivamente rappresentare una minaccia per quella stessa egemonia: in definitiva, il fatto stesso che i paesi europei mirassero a eliminare il dollaro dai loro scambi reciproci costituiva una "espulsione" della valuta statunitense da una "considerabile porzione del mondo".

centrale tedesca a lasciare fluttuare il marco, rapidamente seguito dalla corona olandese e da valute minori⁵¹. L'unificazione monetaria, insomma, nasceva sotto cattivi auspici e doveva affrontare immediatamente ritardi e difficoltà: la crisi valutaria di maggio ne rallentava il passo e riapriva nel modo più drammatico le contraddizioni latenti tra Francia e Germania. Secondo Herbert Stein, fu proprio in questo periodo che Nixon e Connally decisero che i tempi erano maturi per procedere unilateralmente alla chiusura della finestra aurea⁵².

La conferma che la svolta era matura già in primavera viene anche da una lettera che Arthur Burns, *Chairman* della Federal Reserve, scrisse a Nixon nel vano tentativo di dissuaderlo dalla mossa. Il 19 maggio, perdurando la situazione di disordine valutario dettata dalla fluttuazione del marco, egli scrisse al presidente:

Se le cose dovessero giungere al punto di una sospensione delle vendite e degli acquisti di oro da parte statunitense, dovremmo fare tutto ciò che è nelle nostre possibilità — sia nella sostanza che nella cosmetica — per far sembrare che gli altri governi ci hanno forzato all'azione. Vogliamo rappresentare la sospensione come un'ultima risorsa e presentare pubblicamente l'immagine di un governo calmo che risponde alle azioni sbagliate e controproducenti altrui. Il percorso opposto — dare avvio alla sospensione senza esservi forzati dalle azioni altrui — ci lascerebbe probabilmente in una posizione negoziale molto più debole per i negoziati successivi. Molti governi stranieri ci accuserebbero di aver voluto scagliare un pesante colpo, e averlo fatto senza scuse sufficienti⁵³.

Nelle settimane successive, la strategia che Connally proponeva a Nixon consisteva nel tirare rapidamente le somme di quanto avvenuto negli ultimi due anni, presentando agli europei una sorta di ultimatum: entro il mese di luglio dovevano essere avviati negoziati per suddividere equamente il peso delle spese di difesa tra gli alleati e riformare in maniera fondamentale il sistema monetario internazionale⁵⁴. L'andamento particolarmente negativo della bilancia commerciale statunitense nel primo trimestre dell'anno faceva sì che a questi tradizionali obiettivi si affiancasse anche quello, ritenuto necessario sul breve periodo, di un riallineamento delle parità. Secondo Connally, la stessa situazione di disordine poteva essere messa a frutto per forzare gli europei a cedere su questi punti, anche se era chiaro che non si sarebbe trattato di un compito semplice: pertanto, nel momento stesso in cui fossero cominciati i negoziati, gli Stati Uniti dovevano tenersi pronti a utilizzare la chiusura della finestra aurea come principale leva negoziale⁵⁵. Accanto a questa, il Tesoro prevedeva, sempre come strumenti di pressione, la possibilità di imporre restrizioni commerciali e di minacciare la riduzione delle truppe di stanza in Europa e Giappone⁵⁶. Infine, anche le esigenze "cosmetiche" suggerite da Burns furono recuperate al piano di Connally, con la previ-

⁵¹ Paul Volcker, Toyoo Gyothén, *Changing Fortunes: The World's Money and the Threat to American Leadership*, New York, Three Rivers Press, 1992, p. 73.

⁵² Herbert Stein, *Presidential Economics, The Making of Economic Policy from Roosevelt to Reagan and Beyond*, New York, American Enterprise Institute Press, 1989, p. 166.

⁵³ Lettera di Arthur Burns a Richard Nixon, 19 maggio 1971, *DDRS*, 1998.

⁵⁴ FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 152, "Paper Prepared in the Department of the Treasury", 8 maggio 1971, confidential, eyes only.

⁵⁵ FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 152, cit. Sulla base delle proiezioni operate in primavera, era già possibile prevedere che la bilancia commerciale statunitense avrebbe registrato il primo deficit dal lontano 1893, cosa che puntualmente si verificò. Cfr. John Odell, *US International Monetary Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1982, pp. 213 sg.

⁵⁶ Il 29 giugno John Petty del Tesoro scriveva a Connally un memorandum elencante le possibili reazioni dei partner a misure unilaterali statunitensi nel campo commerciale, invitando peraltro Connally a non dare eccessivo peso alle profezie del Dipartimento di Stato, volte a presentare le rappresaglie come immediate e certe. A giudizio di Petty, questo aspetto sarebbe invece dipeso almeno in parte dalle modalità d'azione eventualmente prescelte dagli Stati Uniti. Cfr. John Petty a John Connally, "An inventory of possible retaliatory actions our trading partners would consider in response to unilateral US trade measures", 29 giugno 1971, RG 56, General Records of the Department of the Treas-

sione del blocco di salari e prezzi interni, una misura dall'aspetto fortemente antinflazionistico e "responsabile"⁵⁷.

Questa strategia si sviluppò, nella pratica, in maniera sostanzialmente lineare: il 28 maggio John Connally offrì un saggio di come avesse intenzione di condurre la breve stagione dei negoziati, pronunciando un discorso di durezza inaudita a conclusione dei lavori della American Bankers Association, che si svolgevano a Monaco. La flessibilità dei cambi, il *burden sharing* delle spese militari tra gli alleati, la rivalutazione delle principali valute estere, la fine delle pratiche protezionistiche europee e giapponesi erano gli obiettivi che il governo degli Stati Uniti si riprometteva di perseguire, senza più tollerare ritardi sulla tabella di marcia e senza più tollerare che le trattative su questi argomenti, evidentemente correlati, continuassero a svolgersi separatamente⁵⁸. Nel merito Connally non aveva aggiunto molto alle dichiarazioni statunitensi dei mesi precedenti, ma l'inedito tono del discorso non sfuggì a nessuno.

Nei mesi di giugno e luglio, la diplomazia economica statunitense fu messa al lavoro come non accadeva dalla fine del 1969: nel foro multilaterale del Fondo monetario internazionale, il rappresentante statunitense William Dale chiamò esplicitamente i direttori esecutivi a

riprendere con maggior impegno gli studi per l'ampliamento dei margini di fluttuazione e per permettere fluttuazioni temporanee delle valute, così da poter emendare gli *Articles of Agreement* del Fmi in occasione dell'assemblea annuale prevista per la fine di settembre⁵⁹. Fu poi rapidamente individuato in Rinaldo Ossola, vicedirettore della Banca d'Italia e presidente dei *Deputies* del G-10, un utile strumento per ricevere informazioni di prima mano sugli orientamenti europei e per far valere le posizioni statunitensi fin dentro il Consiglio dei ministri della Comunità Europea⁶⁰. In occasione di un vertice bilaterale con il cancelliere tedesco Brandt, alla metà di giugno, su suggerimento di Connally, Nixon stesso cercò di sfruttare l'intrinseca debolezza tedesca per far passare a Bonn le istanze statunitensi (la Repubblica federale tedesca era infatti aspramente criticata dalla Francia, dal Belgio e dalla Commissione CE per la fluttuazione del marco, mentre dipendeva dalla volontà di Washington per la conclusione degli accordi su Berlino, i cui negoziati si stavano concludendo proprio in quel periodo⁶¹). Come era prevedibile, fu comunque la Francia il paese sul quale si concentrò l'azione diplomatica degli Stati Uniti, anche per la capacità di condizionamento che la posizione francese poteva avere su tutte le altre cancellerie europee⁶².

sury, General Correspondence of the Secretary of the Treasury, 74-0020, box 36, Petty. Il 27 maggio Peter Peterson, direttore del Council on International Economic Policy (CIEP), dovette smentire con il giornalista del "Washington Post" Frank Porter la notizia che Connally avesse proposto il ritiro della Sesta Flotta dal Mediterraneo durante una riunione del CIEP. Lettera di Peter Peterson per John Connally, 27 maggio 1971, eyes only, in NA, RG 56, General Records of the Department of the Treasury, MLR 55-56, 718, Records of the Secretary of the Treasury George P. Shultz, 1971-74, FRC 7 CIEP.

⁵⁷ H. Stein, *Presidential Economics*, cit., p. 166.

⁵⁸ P. Volcker, T. Gyöthen, *Changing Fortunes*, cit., p. 75.

⁵⁹ M. Garritsen De Vries, *The International Monetary Fund*, cit., p. 526.

⁶⁰ Memorandum di conversazione tra John Connally, Paul Volcker e Rinaldo Ossola, 7 giugno 1971, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 2.

⁶¹ Connally incitava Nixon a sfruttare le "difficili circostanze nelle quali si trovano i tedeschi" per ottenere l'appoggio della Repubblica federale tedesca "per sviluppare un atteggiamento della CE che [permettesse] l'avvio di opportuni negoziati finanziari sulla questione della flessibilità dei cambi". Cfr. Memorandum di John Connally per Richard Nixon, 12 giugno 1971, *DDRS*, 1998.

⁶² FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 156, 162 e 163; Lettera di Donald McGrew a Sam Cross del 30 luglio 1971, confidential, allegata a nota di Cates per Paul Volcker, "More from McGrew on the French Position on Flexibility", 5 agosto 1971, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 4, France.

Questo sforzo non produsse però i risultati sperati nei tempi stretti decisi da Connally: a seguito dei ripetuti sondaggi effettuati, alla fine di luglio Paul Volcker poteva giudicare che l'orientamento di Pompidou non sarebbe mutato in tempo per la riunione del Fmi⁶³. Per Connally si trattava dunque di mettere in campo le pesanti leve negoziali sulle quali il suo dipartimento aveva cominciato a lavorare, trasponendo la chiusura della finestra aurea e l'istituzione di restrizioni commerciali in un preciso programma d'azione. Il 6 luglio, Nixon pronunciò a Kansas City un discorso che ebbe vasta eco, nel quale sostenne che, in un mondo sulla via della distensione militare, il confronto economico sarebbe stato sempre più il terreno di competizione tra le cinque aree geopolitiche principali (Usa, Urss, Europa, Giappone, Cina): sempre più su quel terreno gli Stati Uniti avrebbero dovuto misurare il loro primato⁶⁴. I principali responsabili economici dell'amministrazione furono infor-

mati dei piani di Nixon e Connally il 27 luglio, anche se in quella data non fu presa la decisione definitiva di procedere⁶⁵. Per ottenere il "via libera" definitivo, Connally dovette tornare a fare pressioni su Nixon ancora varie volte, nei giorni successivi, presentando al presidente e a George Shultz il proprio piano d'azione.

Nei giorni tra il 6 e il 12 agosto furono, nell'ordine, il Congresso a maggioranza democratica, la speculazione internazionale e l'astuzia di Connally a imprimere la definitiva accelerazione al piano: il 6 agosto la Commissione congressuale sui pagamenti internazionali pubblicò le risultanze di uno studio, nelle quali si faceva appello alla svalutazione unilaterale del dollaro per rilanciare le esportazioni⁶⁶. Tra il 9 e il 12 agosto l'ondata vorticoso di speculazione valutaria innescata da quella pubblicazione creò una nuova situazione di disordine sui mercati, spostando il prezzo dell'oro sul mercato libero sopra i 43 dollari l'on-

⁶³ Memorandum di Deane Hinton per Peter Peterson, "Conversation between Volcker and Brossollette", 16 luglio 1971, confidential, in NA, NPM, WHSF, Subject Files-CF, FI 9, box 28; lettera di Donald McGrew per Paul Volcker, 16 luglio 1971, in NA, RG 56, Volcker Files, FRC 1, IET.

⁶⁴ *Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon, 1971*, Washington DC, 1972, "Remarks to Midwestern News Media", 6 luglio 1971, doc. 222.

⁶⁵ "Chronology of Budget/Economic Policy Meetings on Presidential Level since May 1, 1971", allegato a memorandum di Steve Karalekas per Bill Pannill, senza data (successivo al 14 agosto 1971), in NA, RG 56, General Records of the Department of the Treasury, MLR 55-56, 718, Records of the Secretary of the Treasury George P. Shultz, 1971-1974, FRC 8, Memoranda from the White House - John Connally. Sulla tempistica precisa con la quale l'intesa tra Nixon e Connally si tramutò in politica condivisa dai principali membri dell'Amministrazione, esistono molte ipotesi simili ma non del tutto coincidenti. Come ha affermato John Odell, una ricostruzione precisa di chi sapeva, e quando, è resa molto complicata dalla sostanziale segretezza nella quale l'operazione era nata e si era evoluta. Da quanto afferma Herbert Stein, per esempio, si dedurrebbe che Nixon comunicò a McCracken e a Shultz le proprie intenzioni già a primavera (cfr. H. Stein, *Presidential Economics*, cit., p. 166), ma la notizia non trova altri riscontri. Dalla lettera di Burns del 19 maggio, in compenso, non è possibile ricavare se Burns stesso scrivesse sulla base di una propria intuizione, o se avesse ricevuto precise comunicazioni in merito. Il Dipartimento di Stato fu volontariamente tenuto all'oscuro della vicenda. Infine, mentre da molti documenti traspare l'estraneità di Peter Peterson al processo decisionale, per quanto riguarda Henry Kissinger, egli stesso nelle proprie memorie ha sostenuto che verso la metà di luglio aveva messo il Senior Review Group del NSC a lavorare sull'argomento economico internazionale, restando stupito del piano di Connally non per le misure proposte, ma per il fatto che esse erano raccomandate come parte di un'unica manovra. Cfr. Henry Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, Milano, SugarCo, 1980, pp. 753 sg.

⁶⁶ Cfr. Subcommittee on International Exchange and Payments of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, *Action Now To Strengthen the U.S. Dollar*, Washington DC, Government Printing Office, 1971. La proposta della "Commissione Reuss" aveva solo superficiali similitudini con il piano che la Casa Bianca stava elaborando: il fatto che in entrambi i casi si giudicava il dollaro sopravvalutato e si pensava a un'azione unilaterale. La commissione si riproponeva però un semplice riallineamento delle parità per contrastare il crescente declino commerciale, restando completamente interna alla logica di Bretton Woods e assolutamente priva di qualunque indicazione su obiettivi di lungo periodo, tanto economici quanto geopolitici.

zia⁶⁷. In realtà, nonostante questo episodio rappresentasse l'ennesimo momento di tensione, dai lanci delle agenzie di stampa e dagli stessi appunti manoscritti di John Connally, si ricava anche con chiarezza che le banche centrali stavano regolarmente sostenendo il valore del dollaro, tramite l'assorbimento di enormi quantitativi di valuta, cosicché nel pomeriggio del 12 agosto la situazione stava ormai tornando sotto controllo⁶⁸. Ma fu proprio in questa situazione di tensione che Connally, ormai deciso a procedere, convinse Nixon a cogliere l'occasione e a sfruttare il disordine a proprio vantaggio, ottenendo la definitiva approvazione del presidente al suo piano nel corso di una telefonata che ebbe luogo nella serata del 12 agosto⁶⁹.

Il 13 agosto 1971 fu così organizzata a Camp David, residenza estiva del presidente, la riunione "blindata" riservata ai responsabili dei dicasteri economici, al governatore della Banca centrale, ai più stretti collaboratori di Nixon e ai membri dello staff economico, che sancì

l'inizio della fine del regime di Bretton Woods⁷⁰.

Verso un nuovo sistema

Dopo l'evento del 15 agosto 1971, quando Nixon comparve sugli schermi statunitensi per annunciare la sua New Economic Policy (NEP), furono necessari solo pochi giorni all'amministrazione statunitense per verificare il sostanziale successo dell'operazione, sia sul piano interno sia, soprattutto, su quello internazionale: non solo gli aspetti retorici di un discorso studiatissimo, ma anche l'azione di sorpresa senza alcuna consultazione preventiva, le cortine fumogene rappresentate dalla sovrattassa sulle importazioni e dai controlli interni, e soprattutto la mancanza di chiare indicazioni in merito al futuro (il dollaro non era stato svalutato ufficialmente, né ancorato a una nuova parità), contribuirono a concedere agli Stati Uniti una posizione di vantaggio davanti alle proteste internazionali, che

⁶⁷ Memorandum di Paul McCracken per Richard Nixon, 9 agosto 1971, confidential, in NA, NPM, FRUS Parallel File, Agency Files, box 1; memorandum di Paul McCracken per Richard Nixon, "Report on International Finance", 12 agosto 1971, confidential, in NA, NPM, WHSF, Subject Files-CF, Fo 4-1, box 33.

⁶⁸ Note manoscritte di John Connally, senza data (13-15 agosto 1971), in NA, RG 56, General Records of the Department of the Treasury, MLR 55-56, 718, Records of the Secretary of the Treasury George P. Shultz, 1971-1974, FRC 8, Economic Game Plan Background, Camp David 13-15 agosto 1971.

⁶⁹ FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 165, nota editoriale (riassuntiva di varie conversazioni del 2 agosto 1971 tra Richard Nixon e John Connally, registrate nelle *Nixon Tapes*). Suffragate anche dalle testimonianze di Charles Coombs (*The Arena of International Finance*, New York, John Wiley & Sons, p. 218) e Paul Volcker (P. Volcker, T. Gyothen, *Changing Fortunes*, cit., 74-77), queste informazioni confermano che, nei pur convulsi giorni di metà agosto del 1971, non era in atto una "corsa alla Fed". Per quanto, come osservato nel capitolo 5, la situazione della valuta statunitense stesse divenendo progressivamente più fragile, J. Odell (*The US International Monetary Policy*, cit., p. 221, in particolare le note 53 e 54) ha inoltre mostrato in modo convincente che essa, nell'agosto 1971, non era così disperata come è stata talvolta descritta. Queste precisazioni, forse ininfluenti per la descrizione della crisi del sistema di Bretton Woods dal punto di vista economico, sembrano al contrario essenziali per comprendere il significato politico delle scelte economiche statunitensi, l'evolversi dei rapporti di forza internazionali e gli eventi dei mesi successivi. Per un interessante parallelo, si veda Marcello de Cecco, *Moneta e impero. Il sistema finanziario internazionale dal 1890 al 1914*, Torino, Einaudi, 1979, pp. 172-235.

⁷⁰ Erano presenti: Nixon, Connally, Burns, Shultz, McCracken, Stein, Peterson, Volcker, Safire, Haldeman, Elrichman. Cfr. Harry Robbins Haldeman, *The Haldeman Diaries*, New York, Putnam Pub Group, 1994, pp. 341 sg. Henry Kissinger, in procinto di raggiungere Parigi per un colloquio con il negoziatore nord-vietnamita Le Duc Tho, fu informato personalmente da Nixon, la sera del 14 agosto, che il giorno dopo avrebbe fatto un'importante dichiarazione pubblica sulla politica economica. Cfr. H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, cit., p. 754. Secondo Bergsten, non vi è comunque motivo di ritenere che la presenza di Kissinger avrebbe mutato il corso degli eventi: cfr. Fred Bergsten, *Mr. Kissinger: No Economic Superstar*, "New York Times", 12 dicembre 1973.

pure furono assai numerose⁷¹. I mercati valutari restarono chiusi per alcuni giorni e le valute di tutto il mondo furono lasciate fluttuare senza alcun coordinamento, ma il mercato nel suo complesso assorbì la mossa statunitense senza scatenare le “forze incontrollabili” che Arthur Burns e la Federal Reserve avevano temuto ancora nei giorni di Camp David⁷². Anzi, Wall Street reagì con un incremento di 32 punti percentuali il giorno successivo. Anche per questa ragione, alle proteste verbali in tutto il mondo, e in Europa in particolare, non fece seguito alcuna significativa contromossa politica. Il monitoraggio quotidiano sulle reazioni europee, realizzato congiuntamente dal NSC e dal Dipartimento di Stato, confermava fin dai giorni immediatamente successivi all’azione che gli europei erano rimasti divisi persino sul significato da attribuire alle varie decisioni assunte da Nixon. Con un misto tra sollievo e meraviglia, i dispacci riferivano che in Europa non si era compreso che la sospensione della convertibilità del dollaro era un’operazione decisamente più importante che l’imposizione della sovrattassa commerciale⁷³. In particolare, a causa del perdurare delle reciproche diffidenze tra francesi e tedeschi, era stata scartata l’ipotesi di procedere a una fluttuazione congiunta delle valute europee contro il dollaro. Da questo momento, e per vari anni, i ripetuti tentativi europei di rilanciare la Uem assomigliarono spesso a una corsa affannosa su un *tapis roulant* che scorreva in senso contrario⁷⁴.

Si può affermare che con la constatazione di questo sostanziale successo aveva termine la

pars destruens della politica statunitense e precedeva le mosse la *pars construens*, con la peculiarità che quest’ultima in realtà non era indirizzata alla riproposizione di un sistema strutturato, sullo stile di Bretton Woods, ma all’eliminazione delle sue vestigia, di quei “lacci e laccioli” che avevano a lungo impedito attacchi ben più radicali alle regolamentazioni finanziarie interne e internazionali. Ovviamente, anche questa seconda fase non poteva consistere in un processo geometrico, guidato da un cervello onnisciente con sede alla Casa Bianca; si deve parlare invece di una ricerca che procedette tra il 1971 e il 1973 attraverso vari momenti, con accelerazioni e ripensamenti, prove ed errori. Non dimeno, una linea di tendenza si staglia con una certa evidenza, rafforzata anche dall’osservazione della mutata composizione “antropologica” del personale chiamato a gestire la politica economica nell’amministrazione statunitense. Se infatti gli esordi avevano visto ancora presente una schiera di conservatori moderati, con David Kennedy al Tesoro, Fred Bergsten al NSC e Dewey Daane alla Fed di New York, nel corso del 1972 le principali posizioni erano tutte ricoperte da entusiasti seguaci del nuovo verbo friedmaniano: non solo George Shultz divenne segretario al Tesoro nel maggio di quell’anno, ma Herbert Stein assunse la guida del Council of Economic Advisors (CEA), Bobby Hormats sostituì Bergsten come consigliere di Kissinger e Peter Flanigan assunse la direzione del Council on International Economic Policy (CIEP). Della vecchia guardia, resisteva solo Arthur Burns che, malinconicamente, constatava come

⁷¹ Per un resoconto particolareggiato di questi aspetti è necessario rimandare a Duccio Basosi, *Nixon e il governo del dollaro. La politica economica internazionale degli Stati Uniti dal 1969 al 1973*, Tesi di dottorato, Università di Firenze, 2004, pp. 136-148.

⁷² Cfr. H.R. Haldeman, *The Haldeman Diaries*, cit., pp. 341 sg.

⁷³ Si veda, per esempio: Memorandum di informazione di Robert Hormats per Henry Kissinger, “Initial Foreign Reaction to the President’s Speech on the Economy”, 16 agosto 1971, in NA, NPM, NSC Files, Subject Files, box 376, President’s Economic Program; e Information memorandum di Robert Hormats per Henry Kissinger, “Foreign Reactions to the President’s New Economic Program”, 19 agosto 1971, confidential, in NA, NPM, NSC Files, Subject Files, box 376, President’s Economic Program.

⁷⁴ Loukas Tsoukalis, *La nuova economia europea*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 185.

il tabù della fluttuazione delle valute fosse ormai in frantumi⁷⁵.

Il superamento dello stato di incertezza lasciato nella comunità internazionale dalla NEP non fu immediato (per certi aspetti, anzi, esso sarebbe stato una caratteristica di tutti gli anni settanta), né fu chiaro immediatamente che l'esito sarebbe stato l'avvio di un regime di cambi fluttuanti. Vi furono alcune fasi di stabilizzazione nelle quali le tensioni si raffreddarono sia sul piano delle relazioni atlantiche, sia su quello della speculazione finanziaria: dapprima in occasione dello *Smithsonian Agreement* del dicembre 1971, con il quale fu negoziato un ritorno fittizio alle parità fisse (con una svalutazione del dollaro sull'oro, ma senza alcun ritorno al regime di convertibilità) e, in secondo luogo, in occasione della riunione annuale del Fmi del settembre 1972, alla quale gli Stati Uniti giunsero con un piano che aveva qualche pur sottile linea di continuità con Bretton Woods⁷⁶. Non si possono interpretare questi momenti come semplici divisamenti tattici all'interno di un piano superiore già deciso. Tuttavia, la cifra della tendenza in atto nella politica e nell'economia statunitense era data dalla politica messa in pratica dalla Federal Reserve, forte della superiorità negoziale ottenuta con le decisioni del 15 agosto e sancita dal mancato obbligo di convertibilità dello *Smithsonian Agreement*: solo nel corso del 1972, anno elettorale, l'offerta di moneta negli Stati Uniti crebbe del 12 per cento, contribuendo fortemente a inondare il mondo di dollari svalu-

tati e inconvertibili⁷⁷. Nelle parole di Georges-Henri Soutou:

Gli europei constatavano che gli Americani scappavano dalle discipline di Bretton Woods, cosa che permetteva loro di continuare a trarre i vantaggi che procurava una moneta di fatto mondiale, senza più preoccuparsi del deficit strutturale della loro bilancia dei pagamenti. Ciò li metteva in condizioni di continuare a esportare liberamente capitali e di comprare imprese europee, che, di fatto, pagavano con il deficit della loro bilancia dei pagamenti⁷⁸.

Le cautele, che pure in certi momenti furono prese nell'adozione di un simile modello, si dovettero nella maggior parte dei casi a un'attenta valutazione del quadro geopolitico e alla necessità di mantenere un *modus vivendi* con gli europei, tanto più in un momento fluido come quello segnato dall'avvio della distensione con l'Urss e della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa (Csce). Lo stesso piano presentato nel settembre 1972 da Shultz al Fmi, che in una prima fase sembrò interessare gli europei, aveva una genesi che teneva conto soprattutto delle esigenze diplomatiche: dal punto di vista pratico esso non ebbe seguito, poiché non veniva comunque abbastanza incontro alle esigenze europee, ma fu funzionale al fine di raffreddare le tensioni per qualche settimana, proprio mentre Nixon affrontava il nodo della Csce e dei tentativi compiuti dall'Urss per trarre vantaggio dalle tensioni interne all'alleanza atlantica⁷⁹.

La fine delle esitazioni giunse all'inizio del 1973. A febbraio presero vigore nuovi movi-

⁷⁵ Federal Reserve Board, "Minutes of the Meeting FOMC Meeting, March 20, 1973", 20 marzo 1973, in NA, RG 82, Records of the Federal Reserve System, Minutes of the Federal Open Market Committee, Roll 40, p. 282.

⁷⁶ Sugli accordi del dicembre 1971: Fred Block, *The Origins of International Economic Disorder*, Berkeley, University of California Press, 1977, p. 197. Sulla proposta al Fmi del 1972: Statement by the Honorable George P. Shultz at the 1972 Annual Meeting of the Board of Governors, "Needed: a New Balance in International Economic Affairs", in NA, NPM, WHCF, Staff Members and Office Files, CEA: Herbert Stein, 1973, box 5, 26 settembre 1972.

⁷⁷ IMF, "International Financial Statistics Yearbook 1990", Washington DC, 1990, p. 752.

⁷⁸ Georges-Henri Soutou, *La guerre de cinquante ans*, Parigi, Fayard, 2001, p. 523.

⁷⁹ Si vedano per esempio gli studi segreti periodici realizzati dalla Cia per Nixon nella serie dei National Security Estimate, pubblicati a cura del National Security Archive nella collezione di microfiches *The Soviet Estimate: US Analysis of the Soviet Union, 1947-1991*, Alexandria, 1995: NIE 11-72, "Soviet Foreign Policies and the Outlook for Soviet-American Relations", 20 aprile 1972; e NIE 12-72, "The USSR and the Changing Scene in Europe", 26 ottobre 1972.

menti speculativi, alimentati dalla pubblicazione dei dati sul deficit statunitense del 1972, che dalla lira italiana si trasferirono velocemente sulle valute più forti. Protagoniste assolute della girandola di speculazioni erano le stesse banche statunitensi, quasi a voler dare una definitiva spallata a ciò che restava dei cambi fissi⁸⁰. La Federal Reserve sembrò applicarsi in un primo momento alla difesa della valuta statunitense, in un modo che tuttavia fu giudicato assolutamente risibile e che suscitò le proteste più vibranti da parte di tutte le capitali europee e di Tokyo⁸¹. Paul Volcker intraprendeva così nella seconda settimana di febbraio un viaggio segretissimo nelle capitali europee e giapponese, per ottenere l'assenso a una nuova svalutazione del 10 per cento del dollaro sull'oro: egli si trovò dinanzi le autorità monetarie europee letteralmente furiose, rese tali anche dall'affermazione, più volte ripetuta dal sottosegretario al Tesoro, che gli Stati Uniti non avrebbero ripristinato la convertibilità del dollaro, nemmeno in forma parziale, finché la loro posizione nei pagamenti non fosse tornata forte. Alla notizia, riferitagli da Giscard d'Estaing nella tappa parigina, che Francia, Germania e Gran Bretagna stavano studiando una fluttuazione congiunta come strumento europeo "per costruire un proprio sistema monetario dopo una caduta del dollaro", Volcker rispose freddamente che

ciò agli Stati Uniti non avrebbe causato alcun problema⁸². Il che, nella situazione data, corrispondeva tutto sommato al vero, considerato che pochi ritenevano seriamente che gli europei avrebbero avuto successo nella loro battaglia nel clima di disunione e disordine determinato dalle scelte statunitensi⁸³.

Che la fluttuazione generalizzata sarebbe stato l'esito definitivo fu chiaro nel giro di pochi giorni: dopo aver ottenuto l'accettazione europea alle richieste statunitensi e la fluttuazione dello yen giapponese, George Shultz accompagnò la nuova modifica della parità aurea del dollaro (che fu portata a 42,2 dollari all'oncia, senza convertibilità) con la presentazione di un programma economico i cui punti salienti erano rappresentati dall'affermazione che gli Stati Uniti "non avevano preso alcun impegno" nella difesa delle nuove parità, e dall'annuncio che, dopo il recente smantellamento delle misure antinflazionistiche della NEP, sarebbero stati eliminati entro il dicembre 1974 anche i residui controlli sui movimenti di capitale. La speculazione internazionale riprese più forte e il nuovo scambio di lettere, e di accuse, che seguì tra Washington e le capitali europee servì solo per sancire la distanza tra le posizioni e la mancanza di volontà (ormai propria, per mancanza di alternative, anche degli europei) di tenere in vita ulteriormente il sistema di cambi fissi⁸⁴.

⁸⁰ Margaret Garritsen De Vries, *The International Monetary Fund 1972-1978*, vol. I, *Cooperation on Trial*, Washington DC, International Monetary Fund, 1985, pp. 61 sg.

⁸¹ Scriveva Brandt a Nixon: "Apprezzerai che le autorità monetarie americane facessero, in futuro, tutto ciò che è in loro potere per sostenere il cambio del dollaro, ciò che credo sarebbe nello spirito degli *Smithsonian Agreements* e contribuirebbe certamente a calmare i mercati" (Lettera di Brandt a Nixon, 9 febbraio 1973, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 1, 1973 Devaluation).

⁸² Nel corso di una telefonata tra Parigi e Washington, Paul Volcker riferiva a Shultz che il ministro delle Finanze francese, Giscard d'Estaing, aveva ripetutamente "accusato gli Stati Uniti di non aver fatto abbastanza recentemente per difendere gli attuali tassi di cambio e di non rispettare [gli] obblighi derivanti dagli *Smithsonian Agreements*" ("Notes on conversation at approximately 9:00 am, Sunday, February 11, 1973, between Paul Volcker in Paris and Secretary Shultz and Jack Bennet in Washington DC", 11 febbraio 1973, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 1, 1973 Devaluation).

⁸³ Il 7 marzo 1973, nel corso della riunione mensile del Federal Open Market Committee (FOMC) della Federal Reserve, Charles Coombs notava che l'idea europea, di lavorare a una fluttuazione congiunta contro il dollaro, si era risolta in un insuccesso. Egli definiva poi "improbabile" l'eventualità che il rinnovo di tale tentativo potesse avere successo in un futuro prossimo (Federal Reserve Board, "Minutes of the FOMC Meeting, March 7, 1973", 7 marzo 1973, in NA, RG 82, Records of the Federal Reserve System, Minutes of the Federal Open Market Committee, roll 40, p. 201).

⁸⁴ I concitati scambi di lettere tra Nixon e i capi dei governi esteri sono in NA, *NPM*, HAK Files, Country Files, box 53, Currency Crisis 1973.

Davanti alla conclamata inazione statunitense, il 12 marzo, un nucleo di paesi della Comunità Europea decise, cercando di fare di necessità virtù, di adottare una fluttuazione congiunta rispetto al dollaro. Con ciò essi anticipavano di quattro giorni la decisione del G-10 di dichiarare decaduti "temporaneamente" gli accordi dello *Smithsonian*. Restavano però fuori dall'accordo europeo l'Italia e la Gran Bretagna, mentre la Francia mostrava da subito difficoltà a rispettarne i termini⁸⁵. In questo contesto, giudicato estremamente drammatico in Europa e in gran parte del mondo (e da molti esperti di cose economiche), le priorità statunitensi già si indirizzavano su nuovi obiettivi: tra la fine di marzo e l'inizio di aprile del 1973 Shultz discuteva in termini operativi di quali misure, oltre alla ormai scontata rimozione completa di tutte le barriere ai flussi di capitale, potessero essere messe in pratica per facilitare la ripresa, da parte di New York, del controllo sulla finanza mondiale, appannatosi "nell'epoca dei controlli"⁸⁶.

Peraltro, già una settimana prima che gli europei ufficializzassero la loro decisione, i più alti gradi del governo statunitense avevano tenuto una riunione per discutere le "implicazioni politiche di un mondo fluttuante" e le regole necessarie al suo funzionamento⁸⁷. Pochi giorni dopo la crisi, mentre il disordine valutario si diffondeva in quello che fu presto chiamato un "non-sistema" monetario internazionale, la diploma-

zia tornava in funzione per impedire che i contrasti tra le cancellerie occidentali investissero violentemente la struttura della Nato⁸⁸. Gli Stati Uniti uscivano dalla vicenda con una credibilità minima agli occhi dei loro stessi alleati, ma anche con uno straordinario potere economico, dovuto alla centralità di un dollaro debole ma inconvertibile, e soprattutto insostituibile, almeno a medio termine, come valuta globale.

La genesi di un pensiero dominante

Sui difetti e le virtù del sistema di cambi fluttuanti che rimpiazzò Bretton Woods è stato molto scritto dal punto di vista del funzionamento tecnico: esso non frenò la diffusione dell'inflazione, non servì a frenare l'esplosione di crisi finanziarie di natura speculativa (e anzi tese a favorirle), né dette grande prova di sé nel momento in cui i paesi dell'Opec decretarono la fine dell'epoca del petrolio a basso prezzo, tra il 1973 e il 1979. Questa impostazione, volutamente apolitica, non coglie tuttavia il nodo centrale della questione: mentre infatti in ogni "storia del sistema monetario internazionale" le date del 15 agosto 1971 e del 18 marzo 1973 trovano giustamente luogo come momenti topici, in prospettiva politica entrambe le date devono essere interpretate come semplici tappe di un processo di "distruzione creatrice" operata dal

⁸⁵ L. Tsoukalis, *La nuova economia europea*, cit., p. 185.

⁸⁶ Memorandum di George Shultz per Richard Nixon, "Liberalization of US Controls on Private Investment Abroad", senza data (primavera 1973), limited official use, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 1, FDI; intervento di William Casey, sottosegretario di Stato per gli Affari Economici, a una conferenza a New York, "Internationalization of the Capital Markets", 12 marzo 1973, allegato a memorandum di William Casey per George Shultz, *ivi*, 19 aprile 1973; lettera di George Shultz a William Casey, *ivi*, senza data (successiva al memorandum di Casey): in questa lettera, dichiarandosi d'accordo con Casey, Shultz ribadiva che per riportare negli Stati Uniti i flussi finanziari perduti negli anni passati, era necessario "attenersi alla [...] intenzione di eliminare la IET, il VFCE e il FDIP entro la fine del prossimo anno. Per permettere alle banche [statunitensi] di essere competitive per i depositi esteri [...] abbiamo fatto pressioni sulla Fed, e sugli altri organismi regolatori, perché considerino attentamente la possibilità di eliminare i tetti ai tassi di interesse come quelli della *Regulation Q*..."

⁸⁷ Memorandum di William Casey per Rogers, Shultz, Burns, Stein, Flanigan e al., "Paper for 2.00 pm meeting, March 7", 6 marzo 1973, confidential, in NA, *NPM, WHCF*, Staff Members and Office Files, CEA: Herbert Stein, box 107, Meetings Files, International Economic Relations.

⁸⁸ Kissinger pronunciò il discorso che avrebbe dovuto inaugurare l'"Anno dell'Europa" il 23 aprile 1973. Cfr. Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*, New York, Oxford University Press, 2003, p. 180.

governo statunitense. E proprio in questa prospettiva esse furono viste da chi, a Washington, agì in quel periodo. In particolare, se ancora lo snodo del 15 agosto 1971 era stato considerato un rischioso salto nel buio da parte di alcuni membri dell'amministrazione Nixon, quello del marzo 1973 passò semplicemente come la fine di un impaccio noioso, con scarsissimo coinvolgimento diretto da parte del presidente. Quanto, dunque, il nuovo sistema servì gli obiettivi per i quali era stato messo in piedi?

È chiaro che, trattandosi di un regime ancora vigente, una risposta completa a questa domanda dovrebbe quanto meno considerare nello specifico le varie fasi politiche attraversate dal sistema che prese il posto di Bretton Woods (la crisi energetica, la *Reaganomics*, la *new economy* di Clinton, le nuove guerre degli anni 2000). È chiaro anche che, in questo senso, il discorso porterebbe molto lontano da Nixon. Quanto tuttavia può essere detto con relativa sicurezza è che la politica economica internazionale nixoniana ebbe un valore costituente, intendendo con ciò indicare che essa modellò fortemente il quadro di riferimento entro il quale le varie scelte successive poterono essere messe in pratica in nome di una straordinaria autonomia: dal dollaro debole con il quale furono dilazionati per alcuni anni gli effetti della deindustria-

lizzazione, a quello forte con il quale Reagan innanzi il progetto di guerre stellari; dalla centralità che, in capo a pochi anni, Wall Street riguadagnò sul terreno della finanza mondiale, alla capacità quasi infinita di finanziamento dei deficit petroliferi che, nel corso degli anni settanta, distinse la condizione statunitense da quella di tutte le altre nazioni industrializzate. Più in generale, nella capacità di Nixon di preservare un ruolo unico e globale per la valuta statunitense, ben al di là della sua reale affidabilità, è da individuare l'origine (pur mediata da molti avvenimenti successivi⁸⁹) della peculiare condizione statunitense di fine Novecento, quella che vede il paese maggior debitore del mondo esercitare una *leadership* incontrastata e propriamente globale tanto sul piano economico quanto su quello politico⁹⁰.

In questo contesto, un'ultima considerazione deve essere dedicata proprio a un aspetto che sembra particolarmente attuale nella riflessione compiuta a Washington all'inizio degli anni settanta: come era possibile coordinare la spinta alla delocalizzazione produttiva e finanziaria proveniente dalla *business community* con il mantenimento di un ruolo di superpotenza politica e militare per gli Stati Uniti?

Già nel corso degli eventi, infatti, vari commentatori avevano posto il quesito se l'abban-

⁸⁹ Anche limitandosi al campo strettamente economico, si dovrebbero citare almeno due decisioni significative, successive all'epoca di Nixon, che influenzarono notevolmente il corso degli eventi. La prima fu la definitiva svolta monetarista della Banca centrale statunitense: il 1° novembre 1978, sotto il presidente democratico Jimmy Carter, il nuovo *Chairman* della Federal Reserve, Paul Volcker, adottò una serie di misure di stabilizzazione del corso del dollaro, con restrizione del credito bancario e alti tassi di interesse, che provocarono un primo recupero del valore della moneta americana (cfr. Riccardo Parboni, *Il dollaro e l'economia mondiale*, in Augusto Graziani (a cura di), *Il dollaro e l'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 31-115). La seconda fu, a partire dall'elezione del presidente Reagan alla fine del 1980, l'avvio di una politica economica e sociale dichiaratamente "pro-business" che prese numerose forme: la completa *deregulation* finanziaria, l'attacco frontale contro le organizzazioni sindacali, e l'invenzione della cosiddetta "curva di Laffer", secondo la quale, distribuendo le risorse ai ricchi, i poveri sarebbero stati meglio (cfr. Krugman Paul, *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in an Age of Diminished Expectations*, New York, W. W. Norton & Company, 1994).

⁹⁰ Nel 1999, il deficit commerciale statunitense raggiunse la cifra di 346 miliardi di dollari, mentre l'indebitamento netto con l'estero toccò la cifra altrettanto strabiliante di 1.704 miliardi, pari al 20 per cento del Pil. Nonostante questa situazione debitoria cronica degli Stati Uniti, la composizione delle riserve mondiali, dopo la detronizzazione dell'oro, continuava nel 1999 a vedere il dollaro largamente in testa alla classifica, con una quota costantemente superiore al 60 per cento (e in aumento rispetto al 1989), contro il 13 per cento del marco e il 5 per cento dello yen. Cfr. Elvio Dal Bosco, *La leggenda della globalizzazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2004, pp. 31 e 62.

dono del ruolo di egemonia formale ricoperto dagli Stati Uniti sotto Bretton Woods non implicasse anche una ritirata statunitense in un nuovo isolazionismo politico (tracciando un facile parallelismo con la disfatta indocinese), o addirittura l'inizio della crisi dello Stato nazione⁹¹. Alcuni elementi sembravano forse accreditare questa ipotesi: l'*entourage* di Nixon sponsorizzava effettivamente l'assunzione di un ruolo di primo piano sulla scena internazionale da parte dei soggetti privati dell'economia statunitense, a partire dalle imprese e dalle banche cosiddette "multinazionali" alle quali, implicitamente, veniva in parte delegato lo stesso compito di portare l'influenza americana nel mondo. Una visione, questa, che prendeva forma negli stessi mesi in cui veniva preparata la relazione della Commissione Hunt, nominata da Nixon e ritenuta fautrice di una delle tappe fondamentali dello smantellamento del ruolo regolatore dello Stato in economia, con le sue ricette per "migliorare il funzionamento del sistema finanziario privato": competizione di mercato, rilassamento delle regole sui tassi di interesse, deregolamentazione delle restrizioni operative per le istituzioni finanziarie⁹². Coerentemente con questo orientamento, al fondo della politica statunitense vi era la visione di un "nuovo Mondo Economico", così descritto già in un documento del tardo 1971:

Prima della fine di questo secolo, dovremmo aver raggiunto un mondo nel quale sia i prodotti agricoli che

quelli industriali possano essere scambiati liberamente [...], non ostacolati da barriere artificiali e rispondendo solo al bisogno di un'economia mondiale interdipendente che ottenga il massimo vantaggio dalle sue limitate risorse. [...] Questa visione dovrebbe anche mirare all'obiettivo finale del flusso di capitali più libero possibile attraverso le frontiere⁹³.

Sarebbe tuttavia errato dedurre, da queste espressioni, l'impressione che il governo degli Stati Uniti rinunciassero a svolgere un ruolo di primo piano nel processo delineato⁹⁴. Una specifica commissione era stata infatti creata fin dal 1971 nell'ambito del CIEP proprio per esplorare le interazioni tra politica estera, politica economica e attività delle "multinazionali" (Multi-National Enterprises: MNE), a partire dalla necessità di ripensare il ruolo che la potenza statunitense, intesa come Stato nazionale, avrebbe dovuto svolgere in appoggio a questo processo e ai soggetti economici che lo guidavano⁹⁵. Dopo il disastro vietnamita e l'enunciazione della dottrina Nixon, era ovvio che l'impiego della forza militare non ne sarebbe stato lo strumento principale, ma era altrettanto ovvio che non sarebbe stato sufficiente confidare unicamente nelle virtù del mercato e nella buona fede dei paesi recettori di investimenti internazionali: l'estensione potenzialmente globale della *corporation* e della finanza statunitense richiedeva un'adeguata capacità, altrettanto globale, di intervento politico da parte dello Stato⁹⁶. In un documento del Tesoro dell'agosto 1972 si leggeva:

⁹¹ Si veda in particolare: Charles Kindleberger, *Power and Money: The Economics of International Politics and the Politics of International Economics*, New York, 1970.

⁹² David Harvey, *La crisi della modernità*, Milano, Il Saggiatore, 1993, p. 201. Si veda anche l'interessante commento alla relazione della Commissione Hunt: Clifton Luttrell, *The Hunt Commission Report - An Economic Overview*, "Federal Reserve Bank of Saint Louis Review", giugno 1972, pp. 8-12, consultato on-line al sito web: http://research.stlouisfed.org/publications/review/72/06/Hunt_Jun1972.pdf.

⁹³ FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 179, "CIEP Paper", senza titolo, 28 settembre 1971.

⁹⁴ Significativamente, nel discorso annuale sulla politica estera del 1972, Nixon riservava per la prima volta un intero capitolo alle nuove "sfide globali". Si veda: Richard Nixon, *Third Annual Report on United States Foreign Policy, February 9, 1972*, in *Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon, 1972*, cit., doc. 56, pp. 335 sg.

⁹⁵ Memorandum di Paul Volcker per John Connally, 4 ottobre 1971, in NA, RG 56, General Records of the Department of the Treasury, MLR 55-56, 718, Records of the Secretary of the Treasury George P. Shultz, 1971-1974, FRC 7, CIEP.

⁹⁶ Se in Europa i reclami contro le MNE statunitensi si limitavano per il momento a pressioni di carattere politico e culturale (di cui l'esempio più ovvio era il *pamphlet* di Jean-Jacques Servan-Schreiber, *Le défi américain*, Parigi, Denoel, 1967), in molti paesi in via di sviluppo essi si esprimevano in modo ben più radicale, attraverso una ondata di

Devono gli Stati Uniti proporre (per esempio in sede OCSE) regole internazionali o un codice per la tassazione e altri incentivi tesi a attrarre gli investimenti esteri? [...] Sono possibili iniziative di altri Paesi (nell'OCSE) che cerchino di porre "sotto controllo" le MNE? Quali dovrebbero essere le risposte statunitensi a tali iniziative? [...] Come possiamo evitare i problemi delle nazionalizzazioni?⁹⁷

La questione era posta peraltro in termini problematici: la tendenza delle MNE a reinvestire i loro profitti all'estero, tanto in nuove imprese produttive quanto nel mercato dell'eurodollaro, era ormai consolidata e non veniva contrastata in nome degli stessi principi liberisti, ma implicava un drenaggio continuo di risorse che minacciava di lasciare perennemente deficitaria la bilancia dei pagamenti statunitense⁹⁸. Quindi, se l'intenzione era quella di favorire e garantire l'investimento estero delle compagnie statunitensi, anche senza considerare gli aspetti puramente militari della questione, restava quanto meno il problema di finanziare adeguatamente i programmi

di aiuto bilaterale ai governi, ai regimi o ai partner alleati⁹⁹. Il dollaro restava quanto mai centrale come strumento politico. Un analista del Tesoro così riassumeva il problema in un memorandum per Paul Volcker: "un'economia debole e una valuta debole non vanno d'accordo con una voce forte e efficace negli affari del mondo"¹⁰⁰.

Con un sussulto di buona volontà o di idealismo e con un occhio al recupero della cooperazione con i partner in Europa e in Giappone, alcune analisi mettevano l'accento sulla necessità di equilibrare la prevedibile fuoriuscita di capitali con un rilancio sul piano commerciale. Ma se si fosse limitata a questo, la strategia statunitense sarebbe stata una battaglia perduta in partenza: nonostante i negoziati commerciali condotti con aggressività potessero rallentare il passo della decadenza delle industrie fordiste, pensare di recuperare competitività proprio in quei settori, mentre si smantellavano le barriere che li avevano trattenuti a fatica sul suolo statunitense, era una contraddizione in termini¹⁰¹.

movimenti di protesta e di nazionalizzazioni. Il caso del Cile (dove il governo socialista aveva nazionalizzato l'industria del rame, in gran parte in mani nordamericane) è probabilmente l'esempio più chiaro delle preoccupazioni che questo processo suscitava a Washington e, nei suoi esiti tragici del settembre 1973, anche del fatto che le imprese multinazionali non erano in grado di garantirsi, da sole, la sicurezza che pretendevano per i propri investimenti esteri. Cfr. Alessia Tassillo, *La politica statunitense in Cile tra il 1970 e il 1973: gli anni del governo Allende*, "Storia delle relazioni internazionali", 1999, n. 2.

⁹⁷ Memorandum di Ralph Korp per Cohen, "International Investment Policy Issues and CIEP Interagency Project", 17 agosto 1972, confidential, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 6, CIEP.

⁹⁸ Cfr. C. Kindleberger, *Power and Money*, cit. La questione del rapporto tra sovranità statale e MNE non si sarebbe certo esaurita con questo scritto di Kindleberger, riproponendosi piuttosto in molta letteratura sulla "globalizzazione" dell'inizio del nuovo millennio. In via empirica, si può affermare che, nel caso dell'amministrazione Nixon, il problema della mancanza di fedeltà nazionale delle MNE statunitensi non era nemmeno preso in considerazione nella forma diretta espressa dal prestigioso economista. Destava invece notevole dibattito la sua manifestazione indiretta data, appunto, dalla perdurante tensione sulla bilancia dei pagamenti.

⁹⁹ Si veda, per un'esposizione molto chiara di questo punto: *paper* del CIEP, "US-European Relations Economic Objectives", 27 febbraio 1973, confidential (7 pp.), allegato al memorandum di Peter Flanigan per Henry Kissinger, in NA, *NPM, WHCF*, Subject Files, EX CO1-5, box 5. Più in generale, l'appoggio economico statunitense ai propri alleati, in sostituzione dell'impegno militare diretto, era uno dei cardini della stessa "dottrina Nixon". Pur se diminuite rispetto agli anni più impegnativi della guerra in Vietnam, le cifre delle spese militari all'estero restavano ragguardevoli anche nei primi anni settanta: dai 3,4 miliardi di dollari del 1972 ai 2 miliardi del 1973.

¹⁰⁰ Memorandum di George Willis per Paul Volcker, "Memorandum on Alternative Possibilities for Coordinating Balance of Payments Improvement", 19 gennaio 1972, confidential/limdis, in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 1, BP (General).

¹⁰¹ Ha osservato in merito Giuseppe Maione: "la politica economica estera, nella misura in cui era ispirata dalla identità tra egemonia militare e egemonia industriale, senza discriminare, nella dinamica dell'industria, i settori (fordisti) in declino rispetto a quelli (dell'elettronica applicata alla difesa) emergenti, finiva per colpire dei falsi bersagli e, in tal modo, diventare un fattore destabilizzante dell'ordine economico internazionale. [...] È comprensibile e giustificabile da parte di quelle amministrazioni [statunitensi] il tentativo di difendere il primato industriale statunitense. Ma es-

In una versione nient'affatto progressista della scoperta dei "limiti della crescita", già nei primi mesi del 1972, i funzionari del governo potevano rendersi conto che l'aumento del 40 per cento del prezzo del petrolio realizzatosi negli ultimi due anni, e le prospettive di ulteriori aumenti nel futuro prossimo, imponevano di trattare ancora la bilancia dei pagamenti in modo meno idealistico, soprattutto se l'obiettivo era quello di "assicurare le enormi quantità di energia e materie prime atte a mantenere lo stile di vita statunitense a livelli ragionevoli per i 20

anni a venire"¹⁰². Secondo i più tipici canoni del realismo nixoniano, andò quindi progressivamente affermandosi la convinzione che il ruolo di riserva del dollaro e la sua inconvertibilità in oro non avrebbero dovuto essere pregiudicati almeno a medio termine: un proposito, questo, che spianava la via al consolidamento del vero e proprio *dollar standard* uscito dalla crisi di Bretton Woods, anche a costo di nuovi episodi di "instabilità valutaria" e di nuove occasioni di contrasto con gli alleati¹⁰³.

Duccio Basosi

se ebbero il torto di non vedere che tale difesa si traduceva in una vana opzione a favore di settori industriali che ormai si avviavano al tramonto, e che, nei settori emergenti la supremazia americana non era mai stata in discussione". (Giuseppe Maione, "L'economia internazionale nella crisi degli anni settanta", convegno di studio "L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta", Roma, novembre-dicembre 2001). L'unica osservazione critica che è possibile svolgere a questa analisi è che essa tende ad anticipare di almeno dieci anni le ricadute positive, in termini economici e militari, della supremazia tecnologica statunitense. In particolare, alludendo alle applicazioni della tecnologia alla difesa, essa trascura di ricordare che le iniziative come lo "scudo stellare" del presidente Reagan, negli anni ottanta, potevano essere finanziate proprio tramite un ulteriore aumento del deficit della bilancia dei pagamenti e grazie al ruolo del dollaro e delle banche statunitensi nel sistema finanziario internazionale.

¹⁰² Memorandum di George Willis per Paul Volcker, 19 gennaio 1972, cit., in NA, RG 56, *Volcker Files*, FRC 1, BP (General)

¹⁰³ *Paper* del Tesoro, trasmesso da Volcker a Burns, McCracken e Shultz, "International negotiations: objectives, issues and conclusions", 18 agosto 1971, secret, *GFL*, Arthur Burns Papers, 1969-1978, Federal Reserve Board Subject File, International Monetary Crisis, 1971 (3), box B65; FRUS 1969-1976, vol. III, doc. 230, "Volcker Group Paper", 5 giugno 1972, limited official use.

Duccio Basosi è dottore di ricerca in Storia delle Relazioni internazionali. Fa parte del Centro interuniversitario "Machiavelli" (Cima) per lo studio dei conflitti strutturali della guerra fredda, presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Firenze. Tiene corsi sulla globalizzazione e sulle relazioni tra Europa e Stati Uniti presso l'istituto universitario "Lorenzo de' Medici" di Firenze.