

CONVEGNO

ente promotore: Fiera Internazionale di Mi-la

TEMA

negoziali commerciali internaz
li: conflitto o cooperazione?

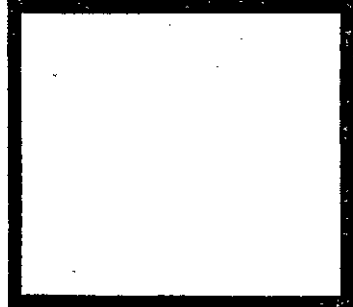
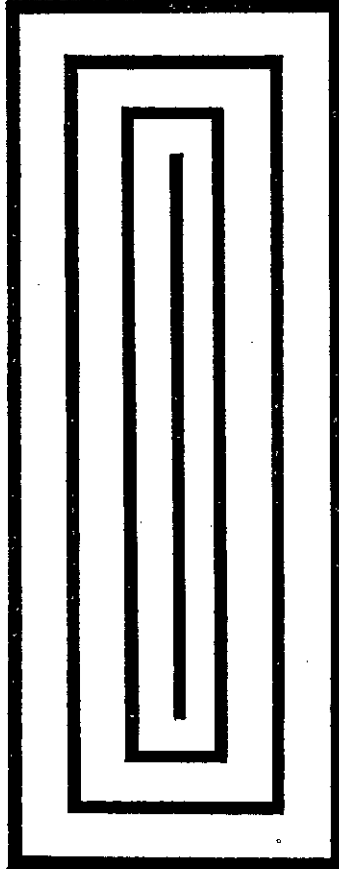
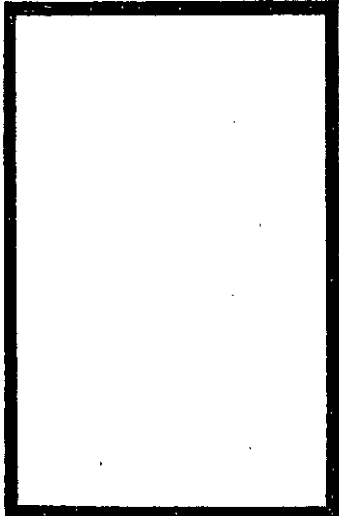
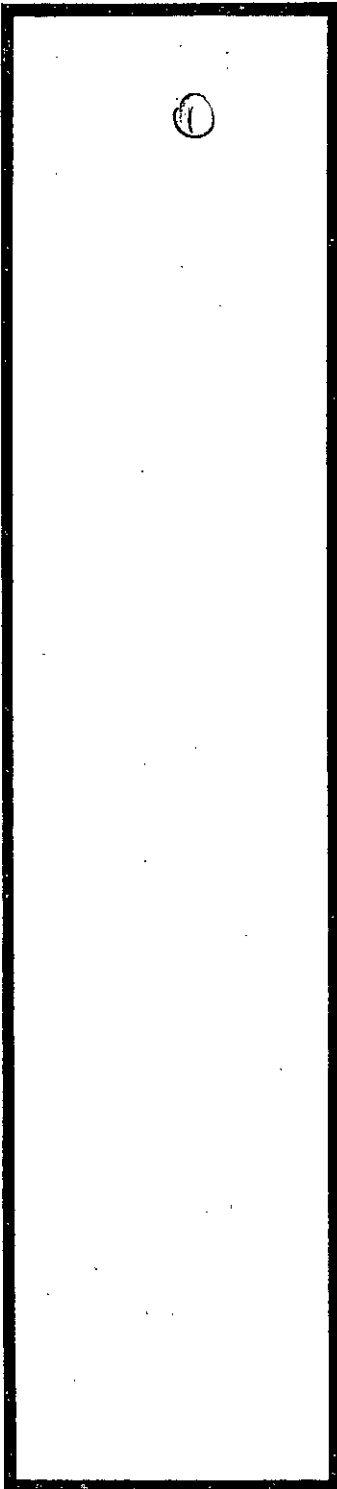
data: 16 aprile 1973

luogo: Milano

osservazioni: partecipare Milano

"NEGOZIATI COMMERCIALI INTERNAZIONALI: CONFLITTO O COOPERAZIONE?"
Fiera Internazionale di Milano, Milano, 16/IV/1973

- (1) Programma del convegno
- (2) Mattei, Franco: "L'industria europea e il Nixon Round"
- (3) Casadio, Gian Paolo: "Le politiche di sostegno agricolo"
- (4) Corbet, Hugh: "Industrial tariffs and discriminatory trade arrangements"
- (5) Curzon, Gerard: "La crisi delle relazioni commerciali"
- (6) Fels, Gerhard: "L'assistenza all'adattamento e la competitività delle importazioni"
- (7) Forte, Francesco: "I rapporti tra le politiche monetarie e commerciali"
- (8) Kojima, Kiyoshi: "Barriere non tariffarie e scambi commerciali fra Europa e Giappone"
- (9) Talamona, Mario: "Liberalizzazione commerciale e clausole di salvaguardia"



①

FIERA
DI MILANO

16 Aprile 1973

Negoziati commerciali internazionali:
CONFLITTO O COOPERAZIONE ?

Il convegno è organizzato
dalla **FIERA INTERNAZIONALE DI MILANO**

con la collaborazione

del giornale « **IL SOLE-24 ORE** »
e del **TRADE POLICY RESEARCH CENTRE** di Londra

Segreteria di coordinamento
FIERA INTERNAZIONALE DI MILANO
Largo Domodossola 1 - 20145 MILANO
tel. 49.81.660

Negoziati commerciali internazionali: CONFLITTO O COOPERAZIONE ?

I progressi compiuti negli ultimi venticinque anni nel processo di liberalizzazione degli scambi, hanno prodotto un'espansione spettacolare nel commercio internazionale, sì da farne uno dei motori dello sviluppo economico, tale da condizionare la prosperità delle Nazioni e la loro stabilità, nel quadro della cooperazione internazionale.

Tuttavia, negli ultimi anni, accanto a crisi ricorrenti e crescenti del sistema monetario internazionale, si sono manifestate tendenze neoprotezioniste che potrebbero sfociare in conflitti commerciali tali da disintegrare l'unità economica e politica del mondo occidentale e, quindi, provocare una crisi profonda dell'intero sistema economico mondiale.

Per superare tali pericoli, i tre protagonisti del commercio mondiale — C.E.E. - U.S.A. - GIAPPONE — hanno preso l'impegno di avviare nuovi negoziati multilaterali. In particolare, le parti contraenti del GATT, riunite nella 28ª sessione, hanno deciso la convocazione a Tokio nel settembre 1973 di una riunione a livello ministeriale per dare il via effettivo a negoziati commerciali che dovrebbero concludersi nel 1975.

Il convegno di studi organizzato dalla Fiera Internazionale di Milano, trattando tutti i fondamentali aspetti dei prossimi negoziati, giunge, quindi, in un momento estremamente opportuno per rendere edotti gli operatori economici italiani ed europei dei nuovi orientamenti del commercio internazionale, e per stabilire in che modo è possibile mantenere i benefici del processo di liberalizzazione degli scambi, evitando conflitti commerciali che potrebbero ricondurci alle soglie della crisi degli « anni Trenta ».

PROGRAMMA*

Presidente

Dott. GUIDO COLONNA DI PALIANO

Diplomatico di carriera, dopo aver ricoperto incarichi consolari e diplomatici a Tokio, New York, Cairo e Stoccolma, dal 1946 al 1948 ha assunto l'incarico di Capo ufficio Cooperazione economica internazionale alla Direzione generale Affari Economici del ministero degli Esteri. Nel 1948 è stato nominato Segretario generale dell'OECE. Nel 1962, dopo la nomina ad ambasciatore a Oslo, fu inviato a Parigi come Segretario generale delegato della Nato e nel 1964 fu nominato membro della Commissione della CEE e assunse la responsabilità degli Affari del Mercato Interno e dell'Unione Doganale per divenire poi Commissario competente per gli Affari Industriali fino al 1970, quando si ritirò dalla carriera diplomatica. Attualmente è presidente de « La Rinascente » e presidente del CISMEC, Centro informazioni e studi sulla Comunità Europea di Milano.

- ore 9 Benvenuto del Presidente dell'E. A. Fiera Milano, avv. Adrio Casati
- ore 9,05 Introduzione del Segretario Generale dell'E. A. Fiera Milano, dott. Michele G. Franci
- ore 9,15 Presentazione del coordinatore del convegno: dott. Dante Ferrari
- ore 9,20 ✓ **Prof. GERARD CURZON**, Docente di Economia Internazionale all'Institut des Hautes Etudes Internationales di Ginevra:
- Con la moglie Victoria, forma un team specializzato nello studio dei rapporti economici internazionali. Fa parte dello staff del Centre for Education in Industrial Management di Ginevra ed è l'editore di « Journal of World Trade Law ». Ha insegnato in parecchie Università e, insieme con la moglie, è autore di numerosi studi economici.*
- LA CRISI DELLE RELAZIONI COMMERCIALI**
- Tratterà i temi fondamentali del nuovo orientamento degli scambi. Esaminerà le nuove forme di conflitti commerciali, apparse sulla scena mondiale dalla conclusione del Kennedy Round ad oggi, in seguito alla redistribuzione globale della potenza economica in atto nel mondo.
- ore 9,40 ✓ **Dott. HUGH CORBET**, Direttore del Trade Policy Research Centre di Londra:
- Direttore del Trade Policy Research Centre di Londra. Giornalista, autore di numerose pubblicazioni, vive a Londra da dieci anni. Dal '66 al '68 ha svolto la sua attività come scrittore del « Times », specializzandosi in affari internazionali.*

TARIFFE ED ARRANGIAMENTI COMMERCIALI PREFERENZIALI

Esaminerà i vantaggi e le difficoltà obiettive di un completo smantellamento dei dazi doganali, nonché il problema degli accordi preferenziali, che costituisce uno dei principali punti di attrito fra la C.E.E. allargata e gli U.S.A.

* Il programma potrà essere soggetto a variazioni.

ore 10

✓ Prof. FRANCESCO FORTE, Docente di Scienza delle Finanze, Università di Torino

E' succeduto a Luigi Einaudi alla cattedra di Scienza delle Finanze dell'Università di Torino nel 1961 dopo aver insegnato alle Università di Milano, Urbino e Virginia (U.S.A.).

Membro del Comitato scientifico del ministero del Bilancio e della Programmazione.

Dal 1966 è membro della Giunta esecutiva dell'ENI di cui è divenuto vice presidente nel 1971.

E' membro del consiglio dell'ICE e dell'ISCO.

I RAPPORTI TRA LE POLITICHE MONETARIE E COMMERCIALI

Esaminerà i problemi monetari in relazione alla situazione degli scambi internazionali alla luce degli ultimi avvenimenti con particolare riguardo alla possibilità di concordare, sul piano degli accordi, una politica di stabilizzazione dei rapporti di scambio.

ore 10,20

✓ Prof. KIYOSHI KOJIMA, Docente di Economia Internazionale, Hitotsubashi University, Tokio:

Autore di numerose pubblicazioni, ha collaborato ad alcuni dei principali progetti di ricerca patrocinati dal Japanese Economic Research Centre; è stato chiamato per realizzare degli studi per conto del Ministero del Commercio e dell'Industria giapponese. Da lui sono partite diverse proposte per la realizzazione dell'Area di Libero Scambio del Pacifico.

BARRIERE NON TARIFFARIE - EUROPA-GIAPPONE

Svilupperà il tema degli ostacoli non tariffari nel contesto delle relazioni C.E.E.-Giappone. Gli U.S.A., infatti, chiedono alla C.E.E. allargata una maggiore apertura nei confronti del Giappone, per redistribuire le attuali correnti commerciali. A tale riguardo, due problemi appaiono prioritari:

- 1) come riuscire ad inserire il Giappone nel sistema degli scambi, limitando le misure restrittive;
- 2) come indurre il Giappone a ridurre i propri ostacoli non tariffari.

ore 10,40

✓

Prof. MARIO TALAMONA, Docente di Economia Politica, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Milano:

Ordinario di Economia Politica alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Milano, è già stato titolare della stessa cattedra alle Università di Genova e Pavia. Attualmente è direttore dell'ILSES - Istituto Lombardo per gli studi economici. E' autore di numerose pubblicazioni.

LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

Analizzerà i meccanismi di aggiustamento da introdurre negli scambi. In particolare, si tratta di definire un sistema internazionale di regole e di procedure a carattere multilaterale, per fronteggiare la disorganizzazione dei mercati e le conseguenze che ne derivano alla situazione della occupazione.

ore 11

Coffee-break

ore 11,20

✓

Dott. GERHARD FELS, ricercatore, Institut für Weltwirtschaft, Università di Kiel:

Autore di numerose pubblicazioni, soprattutto riguardanti le politiche dei prezzi, è Direttore del settore ricerche dell'Institut für Weltwirtschaft all'Università di Kiel, dove si occupa principalmente dei cambiamenti nella struttura dell'economia mondiale.

MECCANISMI DI AGGIUSTAMENTO

Illustrerà gli opportuni meccanismi di aggiustamento che è indispensabile introdurre per aiutare i produttori ed i lavoratori ad adattarsi ai mutamenti imposti dalla concorrenza internazionale.

ore 11,40

✓

Prof. GIAN PAOLO CASADIO, Docente di Organizzazione Economica Internazionale, Università di Bologna:

Laureato in Scienze Economiche all'Università di Bologna e diplomato in Statistica, ha lavorato all'OCSE e a Londra, presso la London School of Economics. Dal 1968 al 1970 ha lavorato come economista nel Segretariato del GATT a Ginevra. E' autore di diverse pubblicazioni e studi.

LE POLITICHE DI SOSTEGNO AGRICOLO

Affronterà il tema dell'organizzazione dei mercati agricoli mondiali, insistendo sulla messa in funzione di un codice per limitare le sovvenzioni all'export e le revisioni da apportare alle politiche di sostegno ai prezzi agricoli. La relazione esamina il piano proposto dagli Stati Uniti — che mira a convertire tutti gli elementi protettivi in dazi ad valorem — ed il piano proposto dalle organizzazioni agricole europee.

ore 12

✓ Dott. FRANCO MATTEI, Direttore Generale della Confindustria:

Dal 1943 al 1954 è stato capo ufficio studi alla «Edison» di Milano. In seguito è stato incaricato del Governo Italiano per le conferenze internazionali in qualità di esperto economico. Nel 1954 è entrato alla Confindustria, come Direttore degli Affari Economici ed è diventato Direttore Generale nel 1970. E' direttore della rivista «Politica Economica».

L'INDUSTRIA EUROPEA E IL NIXON ROUND

Presenterà la posizione dell'industria, europea ed italiana, di fronte alle tesi americane e giapponesi ed indicherà le probabili conseguenze che il «Nixon Round» avrà sul commercio estero italiano ed europeo.

ore 12,20

Dibattito con intervento degli uditori

ore 13

Dott. GUIDO COLONNA DI PALIANO

Dichiarazioni conclusive del dibattito

ore 13,15

✓ Conferenza dell'Ambasciatore HARALD B. MALMGREN, Consigliere del Presidente degli Stati Uniti per i negoziati commerciali:

Già Assistente del Consigliere del Presidente degli Stati Uniti per i negoziati commerciali durante l'Amministrazione Johnson, il dottor Malmgren aveva precedentemente lavorato come libero consulente economico a Washington. Ha svolto diverse indagini, collaborando con il Governo U.S.A., l'ultima insieme con il Joint Economic Committee del Congresso degli Stati Uniti. Ha fatto parte in qualità di consulente della Camera di Commercio degli Stati Uniti. All'estero ha lavorato, tra l'altro, per l'OCSE.

ore 13,45

Chiusura del Convegno

②

L'INDUSTRIA EUROPEA E IL NIXON ROUND

FRANCO MATTEI

Direttore Generale Confindustria

E. A. FIERA INTERNAZIONALE

**CONVEGNO: *NEGOZIATI COMMERCIALI INTERNAZIONALI:
CONFLITTO O COOPERAZIONE?***

Milano, 16 Aprile 1973

L'INDUSTRIA EUROPEA E IL NIXON ROUND

FRANCO MATTEI

Direttore Generale Confindustria

E. A. FIERA INTERNAZIONALE

**CONVEGNO: *NEGOZIATI COMMERCIALI INTERNAZIONALI:
CONFLITTO O COOPERAZIONE?***

1. Non mi sento di esprimere il punto di vista ufficiale dell'industria europea che non è stato ancora completamente definito. Cercherò più modestamente, di tentare di individuarne le possibili principali posizioni di fronte alle diverse alternative che si potranno presentare. D'altra parte un "negoziato", che si presenta complesso e lungo, presuppone degli obiettivi di fondo; che si cerca poi di perseguire modulando le proprie posizioni su gli obiettivi e le posizioni degli altri nell'intento di ottenere il massimo realisticamente possibile.
2. Occorre prima di tutto considerare i fatti; sentiti ancor prima che conosciuti attraverso l'analisi attenta dei dati. La CEE allargata è la zona del mondo per la quale gli scambi commerciali sono relativamente più importanti. Possiamo provarlo con diversi parametri : il commercio estero in rapporto al G.N.P., o al valore aggiunto dell'attività trasformatrice al reddito pro-capite; la dipendenza dall'estero per le materie prime essenziali etc. Basterà menzionarne solo uno. Per la CEE allargata le importazioni e/o le esportazioni sono dell'ordine di grandezza del 18% del P.N.L. (1). Questa percentuale è circa 4 volte quella degli Stati Uniti e poco meno di due volte di quella del Giappone. Il 18% della CEE allargata (rapporto fra esportazioni e GNP) è la media fra il 44% del Belgio e Lussemburgo ed il 12% della Francia; per l'Italia quel rapporto è circa il 15%. Questi rapporti non dicono tutto, imprecisi e parziali come inevitabilmente sono; ma fanno capire come tutta l'economia dei maggiori paesi industriali europei sia strutturalmente adattata ad una forte connessione commerciale con l'estero. Non si tratta soltanto della produzione industriale, ma anche dei servizi, della necessità di importare materie prime dalla quale buona parte dell'industria

./.

(1) Abbiamo considerato i dati del 1970, anno per il quale si hanno serie di dati completi e confrontabili. Gli ordini di grandezza non si modificano sostanzialmente considerando gli anni successivi; ancor meno i rapporti di importanza fra i vari paesi.

trasformatrice dipende e generi alimentari essenziali, degli scambi di tecnologia etc. A ciò si aggiunga che l'area europea è per lunga tradizione ed esperienza un centro di affari e di finanziamenti per una larga parte del mondo; non a torto il Regno Unito ha sempre sottolineato il possibile apporto alla CEE di Londra come centro finanziario che se ha in parte perduto il suo peso, non ha perso le sue strutture e la sua capacità.

3. Un secondo fatto deriva dai mutamenti che si sono andati determinando nell'insieme dei rapporti internazionali, con movimento che si è accelerato nell'ultimo quinquennio. Vorrei citarne soltanto alcuni. La creazione di grandi aree commerciali come il Mercato comune e l'EFTA e adesso il Mercato comune allargato; e tralasciando di ricordare le minori. Queste creazioni hanno cambiato notevolmente i tipi di relazioni economiche esistenti nel mondo per un lunghissimo periodo che comprende parte del secondo dopoguerra. Una delle grandi costruzioni internazionali dell'immediato dopoguerra - il GATT - si è andato trasformando perchè si è modificata la materia sulla quale poteva operare. Norme che al momento della sua costituzione sembravano di marginale importanza, atte a considerare solo eventualità appena prevedibili, sono diventate fra le più importanti, come quelle relative appunto alla conciliazione dei suoi principi fondamentali con la creazione di Unioni doganali e di Zone di libero scambio. Le grandi negoziazioni tariffarie del dopoguerra e, in particolare, il Kennedy Round, i diversi accordi preferenziali ed in particolare il sistema di preferenze generalizzate concesse ai paesi in via di sviluppo, abbassando in varia maniera il livello dei dazi, hanno ancora ridotto l'importanza del tradizionale mezzo di regolamentazione degli scambi costituito dalle tariffe doganali.

4. Occorre però subito aggiungere che le tendenze politiche in tutti i paesi non hanno affatto ridotto le "ragioni" della protezione : nessun paese ha pensato e pensa oggi di poter considerare con benigno distacco i fatti, anche di commercio internazionale, che possono influire ad esempio sul tasso di sviluppo della propria economia, sull'occupazione interna, sulla politica regionale, lo sviluppo tecnologico, la salvaguardia dei settori in crisi o cosiddetti di punta etc. A prescindere, naturalmente, dalle pressioni dei settori che, a torto o a ragione, si considerano colpiti dalla riduzione od eliminazione dei sistemi di protezione.
5. Il terzo fatto ancor più importante e che, a mio parere, ha cambiato profondamente negli ultimi tempi i problemi dei rapporti economici internazionali è stato il passaggio quasi traumatico da un sistema di cambi relativamente fissi a un sistema di cambi relativamente aggiustabili o flessibili. Non si vede come questa tendenza possa, almeno nel medio periodo, essere modificata. Di essa bisogna tenere conto in qualunque prospettiva relativa agli scambi economici internazionali. Ad essa è connessa l'importanza crescente di altre relazioni economiche oltre quelle puramente commerciali : e cioè il crescente peso dei movimenti di capitali, dei servizi etc. Sono fatti che non possono più essere ignorati o trattati in termini di cose indesiderabili e quindi di controlli proibitivi o limitativi.
6. I rapporti economici internazionali, cioè, si sono arricchiti di variabili che si muovono contemporaneamente : i tassi di cambio, i movimenti di capitali, la politica delle società multinazionali, le politiche interne dei singoli paesi come ad esempio i tassi di interesse etc. A queste variabili si aggiungano i mutamenti che potremmo definire strutturali, che sono sempre esistiti ma che hanno accresciuti riflessi internazionali per il loro rapido manife=

starsi. Essi possono essere l'elevato sviluppo industriale di un paese come ad esempio il Giappone o l'organizzazione industriale di certi Paesi dell'est asiatico; o l'esplosivo incremento dei fabbisogni di materie energetiche non equamente distribuite dalla natura fra le varie aree. In questo insieme di variabili che influenzano giorno per giorno le relazioni economiche internazionali, le più stabili sono proprio quelle tradizionali dei dazi doganali e degli ostacoli non tariffari.

7. La variabile che oggi appare più mobile e, secondo la più recente esperienza, anche più imprevedibile è data dai tassi di cambio. L'industria come tale, non ha una vocazione speculativa sui cambi; ma nel momento che questo mercato esiste deve su esso operare con i metodi da esso richiesti : che sono "speculativi" nel senso tecnico della parola; che richiedono cioè più raffinati mezzi di previsione, di copertura, di arbitraggio. Il tutto per evitare le perdite, approfittare possibilmente delle favorevoli occasioni che le variazioni consentono; operare così come si opera nella gestione degli acquisti di materie prime, delle scorte, nelle politiche di vendita dei prodotti. E' naturale che da parte di una industria fortemente importatrice ed esportatrice si aspiri ad un sistema di relativa stabilità associata ad un sistema di possibile copertura dei rischi; quest'ultimo tanto più necessario quanto meno è possibile assicurare la relativa stabilità. Un sistema di cambi assolutamente flessibile, per la notevole dipendenza dalle politiche interne dei singoli paesi o da manovre dei singoli governi, può diventare uno strumento di distorsione degli scambi internazionali; un sistema di lotta commerciale, di protezione o di espansione delle esportazioni che potrebbe essere o apparire sganciato da qualunque controllo di tipo internazionale come quello che, nonostante tutte le imperfezioni, si era

riusciti a realizzare nell'ambito del GATT e delle sue negoziazioni multilaterali. Le soluzioni che saranno adottate per fissare le regole del gioco in materia monetaria saranno più importanti di qualunque altra cosa per determinare il futuro dei rapporti economici internazionali. Dal punto di vista industriale credo non si possa assumere altro atteggiamento che aspirare a regole del gioco che consentano :

a) l'aggiustamento graduale delle parità monetarie quando esse sono richieste dalle condizioni di fondo delle economie dei singoli paesi (ad esempio diverso progresso della produttività dei sistemi economici nazionali). Si tratta cioè di costruire un sistema di tassi di cambio che possa tener conto delle forze di mercato che si manifestano nel periodo lungo sul complesso delle relazioni economiche internazionali che coinvolgono le varie monete;

b) costituzione di grandi aree monetarie o meglio di forti monete che possano rappresentare il necessario mezzo di pagamento nei rapporti internazionali; ci riferiamo in particolare, come ovvio, alle necessità di poter arrivare ad una moneta europea;

c) regole internazionali che non consentano di utilizzare le variazioni delle parità come mezzo di lotta economica, sia commerciale sia, ad esempio, di espansione degli investimenti all'estero;

d) una multilateralizzazione dei pagamenti che consenta ad ogni paese od area di preoccuparsi soltanto del saldo nei confronti di tutte le aree; sistema che richiede uno strumento di riserva che possa essere comunemente accettato per la sistemazione dei saldi;

e) sistemi tecnici che, in relazione al sistema monetario adottato, consentano di eliminare o ridurre i rischi per le imprese che operano in campo internazionale, quei rischi che dalle imprese non sono controllabili o prevedibili (mercato a termine dei cambi; assicurazioni dei rischi di cambio per le operazioni a lungo termine);

f) un effettivo sistema di liberalizzazione dei rapporti economici internazionali che riguardi le persone, le merci, i capitali, le imprese, i servizi e quindi un sistema che nel suo insieme possa sorreggere l'espansione delle relazioni economiche internazionali; un sistema monetario che, anche a voler paragonare la moneta alla sussistenza che segue e non precede gli eserciti combattenti, sia tale da non fermarli anche nelle loro più rapide avanzate; una moneta efficiente e che diventi combattente anch'essa.

Realizzare un sistema che risponde a questi molteplici requisiti non sarà facile né potrà farsi in breve tempo. Probabilmente si potrà arrivare ad un sistema accettabile attraverso approssimazioni successive. Dal punto di vista industriale le soluzioni tecniche che saranno via via prospettate dovranno essere provate alla luce degli obiettivi prima indicati.

Gli operatori economici internazionali devono considerare che, a conclusione di una serie di eventi importanti, si è giunti all'abbandono dell'obbligo di intervento dei singoli paesi per mantenere la parità delle loro monete rispetto al dollaro con tutte le relative conseguenze. E questo deve essere considerato, almeno per il medio periodo, a point-of-no-return.

8. Così la riforma del sistema monetario, che rappresenterà la chiave di volta dei rapporti economici internazionali, ha un suo tempo di maturazione relativamente lungo, mentre si approssimano altre scadenze come quella dell'inizio delle cosiddette negoziazioni tariffarie. Se esse inizieranno nei tempi previsti, al momento della loro impostazione non si conoscerà esattamente il sistema monetario nell'ambito del quale i nuovi accordi dovranno operare. Sarà un po' come fare un piano strategico senza sapere come potranno essere organizzati i servizi logistici. L'ideale sarebbe poter quanto meno impostare contemporaneamente i diversi obiettivi; legarli in sistema e determinarne contemporaneamente le soluzioni; cosicchè ogni problema possa apparire con il suo peso effettivo. Ma anche in questo caso le cose non potranno svolgersi come lo richiederebbe una piena razionalità. La negoziazione tariffaria durerà abbastanza a lungo, secondo le attuali previsioni, da poter prendere atto delle soluzioni che andranno maturando in campo monetario.
9. Sembra ormai accettato che l'ipotesi più realistica nella quale le cosiddette negoziazioni tariffarie dovranno iniziarsi è quella di un sistema economico internazionale nel quale il compito principale di aggiustamento delle bilancie dei pagamenti sarà sostenuto oltre che dalla politica interna dei singoli paesi o aree, dallo aggiustamento dei tassi di cambio. Inoltre le negoziazioni dovranno presumibilmente riguardare un insieme di problemi che pur tutti legati, sono sostanzialmente diversi, e per ognuno di essi dovranno essere concordati specifici obiettivi. Essi sono in particolare : a) tariffe doganali; b) ostacoli non tariffari; c) agricoltura; d) preferenze; e) commercio con i paesi dell'est; f) clausole di salvaguardia.

10. Il più tradizionale, anche se forse non il più importante fra i problemi citati è quello delle tariffe doganali. Per i dazi doganali, nell'ipotesi prima fatta sui tassi di cambio come mezzo principale per mantenere in equilibrio le bilancie dei pagamenti, si possono immaginare due alternative estreme fra le quali si collocano tutte le possibili altre. La più semplice e che ha una sua particolare logica, è quella di un processo relativamente rapido di eliminazione completa dei dazi doganali esistenti. Questa ipotesi è già stata avanzata da diverse parti autorevoli, con diverse variazioni per quanto riguarda il periodo nel quale essa dovrebbe essere realizzata. Naturalmente è una ipotesi che ha valore di obiettivo solo se il periodo per lo smantellamento completo dei dazi doganali è relativamente breve. La logica di questa ipotesi è nel fatto che, per la maggior parte dei prodotti, i dazi esistenti non costituiscono più reale protezione ove siano consentiti frequenti aggiustamenti monetari che possono modificare completamente le condizioni di concorrenza per prodotti importati. Essa sarebbe coerente con una delle scelte fondamentali della Comunità economica europea che, eccetto per i prodotti agricoli, ha già abolito la protezione doganale per un numero notevole di voci eliminando anche i dazi più elevati, quelli che sono sicuramente protettivi. Gli industriali della Comunità allargata devono realisticamente considerare che la tariffa esterna comune è moderatamente protettiva del processo manifatturiero della Comunità (in media 6% per i semimanifatturati e intorno all'8% per i prodotti a maggior valore aggiunto).

Per la CEE (sei paesi) il 51,1% delle importazioni di prodotti non agricoli è a dazio zero; il 12,9% a dazio compreso fra lo zero e il 5%; il 24,8% a dazio compreso fra il 5 ed il 10%. E

cioè quasi il 90% delle importazioni (88,8) si trova già su livelli che dopo un ulteriore round di riduzioni apprezzabili avrebbe un illusorio effetto protettivo (nell'ipotesi di variabilità dei tassi di cambio). Per gli Stati Uniti le tre percentuali sono rispettivamente 27,9, 35,8, 21,2 per un totale di 84,9. Ma gli S.U. hanno ancora il 5,9% delle importazioni con dazi superiori al 20 ed al 25% che sono sicuramente molto protettivi e la cui eliminazione potrebbe fare aumentare di molto certe correnti di esportazioni. Questi tipi di confronto dicono relativamente poco; dato che non vi è nulla di più ingannevole delle valutazioni medie dei dazi doganali, che, più sono efficienti (protettivi), meno pesano sulle medie. Ma quello che si vuole mettere in evidenza è che più i tassi delle tariffe si concentrano intorno a valori medi bassi, tanto più le tariffe perdono il loro contenuto economico di protezione differenziale di un prodotto o di un settore rispetto a tutti gli altri. Se per ipotesi, per ogni prodotto importato, un paese adottasse un dazio doganale del 5%, la tariffa finirebbe con l'essere un correttivo, per le sole importazioni, del tasso di cambio; e sarebbe di ordine di grandezza uguale a quello, non tanto degli aggiustamenti monetari, ma addirittura delle oscillazioni oggi considerate normali nei tassi di cambio. In questa ipotesi è presumibile che altri paesi industrializzati finirebbero con adottare correttivi similari. Si verrebbe cioè ad adottare non tanto un sistema di protezione industriale quanto un particolare sistema monetario a cambi differenziati: uno per le transazioni commerciali ed uno per tutte le altre transazioni (si cerca di ottenere lo stesso effetto quando in un paese si introduce una sovratassa uniforme sulle importazioni). Naturalmente la tariffa esterna della Comunità economica europea è ancora distante dall'ipotesi di una tariffa uniforme su un livello basso; ma la sua

struttura è tale che a quella ipotesi si avvicinerebbe più rapidamente delle altre importanti tariffe se si attuassero riduzioni generalizzate sull'insieme delle posizioni o ancor più sulle posizioni superiori ad un certo livello.

11. L'altra ipotesi, opposta rispetto a quella prima indicata dei dazi zero, sarebbe di porre, come obiettivo, la eliminazione delle punte che ogni tariffa ha rispetto all'altra. E' il cosiddetto problema della disparità e che, proprio per la realtà esistente, sarebbe soprattutto una rivendicazione europea nei confronti degli S.U., del Giappone e del Canada. Un interesse troppo unilaterale perchè un negoziato impostato solo su questo obiettivo possa avere successo. Con l'obiettivo limitato alle riduzioni della disparità sui dazi più alti, si verrebbe di fatto a considerare le tariffe esistenti per il maggior numero di voci relativamente poco influenti sul commercio internazionale, decidendo a concentrare il negoziato su alcuni prodotti o settori che proprio per l'alta protezione rappresentano una vera eccezione alla libertà di scambio fra le aree industrializzate, qualunque siano i tassi di cambio dato che essi godono di una protezione relativa rispetto a tutti gli altri prodotti.

12. Fra questi due obiettivi estremi dovrà trovarsi una formula realistica di accordo. La scelta delle possibili posizioni intermedie dipenderà dalla volontà di ottenere risultati importanti o relativamente marginali. Se ad esempio la riduzione od eliminazione delle disparità fosse considerato un obiettivo congiunto a quello di una riduzione importante anche di tutte le altre tariffe, in definitiva si finirebbe con l'avvicinarsi alla prima ipotesi. Si farebbe un passo avanti notevole verso l'annullamento dell'efficacia protettiva dei dazi doganali abbassando e la media della protezione e eliminando le punte della protezione stessa. Risultato

ancor più marcato nel senso della eliminazione dell'effetto protettivo dei dazi si avrebbe ove le riduzioni generalizzate fossero limitate ai dazi superiori ad un determinato livello. Un tale processo tenderebbe ancor più marcatamente a far concentrare su livello medio basso le varie posizioni. Invece l'eliminazione completa dei dazi inferiori ad un dato livello sarebbe nel senso di mantenere valore protettivo alla tariffa anche se dovessero essere ridotte le disparità o variamente ridotti i dazi più elevati.

13. L'industria europea ha continuamente riaffermato la sua vocazione liberista negli scambi internazionali; la volontà di approfittare di ogni occasione per "la liberalizzazione degli scambi internazionali che sino ad oggi ha contribuito in maniera considerevole al progresso economico e sociale del mondo"; ha deciso di adottare una posizione positiva ed attiva per assicurare un successo delle negoziazioni multilaterali in sede GATT. Non potrebbe quindi essere soddisfatta da obiettivi minimali, come quelli che interessassero pochi prodotti e non fossero nel senso della tendenziale eliminazione del valore protettivo dei dazi doganali. D'altra parte, nelle realtà attuali, esiste il pericolo che senza una forte ed estesa negoziazione al ribasso dei dazi, la protezione USA possa aumentare. Ad una eventualità del genere, tutt'altro che ipotetica, l'Europa non potrebbe rispondere con la ritorsione. Le condizioni politiche per attuarla sono dubbie; e da una guerra dei dazi chi ha più da perdere è la Comunità. L'eliminazione o la riduzione dei dazi su base mondiale riduce il valore "preferenziale" derivante dalla costituzione della CEE; elimina od attenua uno dei legami della costruzione comunitaria; proprio quello che più efficacemente ha sino ad oggi operato. Anche dazi relativamente bassi costituiscono elemento di preferenza sensibile in un'area geograficamente continua; ed è naturale la prudenza nello smantellare un

tale sistema ove non sia sicuramente acquisita la volontà degli altri partners internazionali ad un processo irreversibile di eliminazione di ogni ostacolo agli scambi commerciali. Se ciò avvenisse l'interesse più generale dell'espansione delle relazioni economiche internazionali nel loro complesso sarebbe certamente considerato prevalente rispetto al mantenimento dell'elemento di preferenzialità; mentre altri legami comunitari dovranno e potranno essere rafforzati o creati per compensare quanto si perderebbe dalla riduzione della tariffa esterna comune. La creazione di un efficiente sistema monetario europeo sarebbe già di per sé più che sufficiente allo scopo; ma molti altri obiettivi devono essere perseguiti sulla strada dell'unità economica.

14. La negoziazione sulle tariffe sarà una parte di un tutto ben più complesso e difficile. Per gli ostacoli non tariffari occorre preoccuparsi di quelli già esistenti e soprattutto di quelli nuovi che potrebbero addirittura proliferare con il decrescere del valore protettivo della tariffa doganale. Si tratta di pratiche molteplici ed eterogenee. Ne sono state elencate a centinaia classificate in 30 gruppi. Non è realistico pensare che tutti i problemi ad essi relativi possano essere risolti nel corso del prossimo negoziato. Si dovrebbe invece auspicare che si possano porre le basi per una negoziazione continua nell'ambito o sotto il controllo del GATT attraverso procedure obbligatorie di consultazione e di concertazione. La negoziazione potrebbe andare più oltre nei confronti di quelle categorie di ostacoli di natura orizzontale - quali ad esempio acquisti governativi, sovvenzioni all'esportazione, applicazione di diritti compensativi - cercando soprattutto di definire codici di buona condotta come già

è stato fatto per la legislazione anti-dumping. Per altre categorie di ostacoli sempre di natura orizzontale quali ad esempio le norme di imballaggio, etichettatura, apposizione di marchi, documenti all'importazione, formalità doganali, la via da seguire è quella della semplificazione e della armonizzazione, ed anche in questo caso il negoziato potrebbe fare acquisire i primi risultati. Più deciso certamente dovrebbe poter essere il progresso per la eliminazione delle residue restrizioni quantitative che dovrebbero essere in particolare regolate nei meccanismi e nelle procedure di salvaguardia. Mentre si dovrebbe ritenere non favorevole in generale una trattativa settoriale per quanto riguarda la eliminazione dei dazi doganali, nella impostazione generale del negoziato i principali ostacoli non tariffari che interessano i diversi settori dovrebbero essere posti in evidenza e - anche se oggi può forse apparire prematuro sperare tanto - si dovrebbe poter fare un programma di attacco su quegli ostacoli che dagli esami settoriali apparissero importanti e tali da togliere qualunque importanza alla riduzione dei dazi doganali. E' ovvio che, per il successo dell'intero negoziato, si dovrebbe poter giungere rapidamente ad un accordo di "stand still" per gli ostacoli non tariffari, dato che avrebbero veramente scarso valore riduzioni tariffarie che potessero essere più che compensate dalla introduzione di altri tipi di ostacoli.

15. L'industria ritiene che un punto chiave dei negoziati sarà quello relativo alle misure di salvaguardia già regolate dall'attuale accordo del GATT, ma che dovrebbero essere apprezzabilmente perfezionate. E' inevitabile che le modifiche di struttura del commercio mondiale, se si svolgono con rapidità, determinano problemi nella economia dei singoli paesi e reazioni che potreb=

bero portare alla reintroduzione di misure permanenti di protezione. L'esistenza di efficienti clausole di salvaguardia deve essere un sistema non per impedire le modifiche strutturali, ma per consentirle permettendo di attutirne gli effetti sulle singole economie nazionali e quindi le inevitabili reazioni.

Le clausole di salvaguardia quindi devono essere efficaci ed operative nel senso della salvaguardia dei settori economici colpiti dall'eccessivo incremento delle importazioni; ma nello stesso tempo non devono prestarsi ad applicazioni abusive unilaterali e debbono perciò essere adottate sotto un controllo internazionale. Deve potersi realizzare un sistema che porti le parti in causa a trovare delle soluzioni consensuali e che impedisca o che scoraggi la adozione di misure unilaterali. L'esperienza precedente induce a ritenere che sia impossibile definire giuridicamente le situazioni di fatto che giustificano la introduzione delle misure di salvaguardia. La soluzione andrebbe quindi trovata soprattutto nel rafforzamento delle procedure di esame, di consultazione e di controllo nell'ambito del GATT; con un sistema che consenta ampia pubblicità a tutte le fasi della procedura data l'inevitabile molteplicità delle parti in causa; che eviti l'applicazione di misure unilaterali quando il danno è semplicemente temuto, e che preveda la possibilità di decisioni vincolanti da parte del GATT stesso. In ogni caso le misure di salvaguardia, proprio per assicurare le modifiche nella struttura del commercio internazionale e non impedirle, non possono che essere temporanee e degressive. Ai singoli paesi competerà, parallelamente ad una procedura derivante da precisi impegni internazionali, poter attuare tempestivamente le politiche di ristrutturazione necessarie.

16. Per quanto riguarda l'agricoltura non è realistico pensare, nella posizione attuale degli Stati Uniti, che si possa escludere questo capitolo dalla negoziazione se si vuole che la negoziazione abbia successo. Gli addetti all'agricoltura negli S.U. sono solo il 4% della popolazione attiva; ma gli interessi agricoli ed agricoli-industriali commerciali sono ben maggiori di quanto questa percentuale faccia pensare. La Comunità si trova certamente in una posizione difficile dato che il sistema agricolo comunitario per la sua struttura non offre le possibilità di negoziazione che gli S.U. richiederebbero. L'industria europea è oggi combattuta fra due posizioni contrastanti, entrambe giustificate. Da una parte la salvaguardia del sistema agricolo comunitario, che pur con tutti i suoi enormi difetti, rappresenta un elemento di unione per la CEE e di notevole interesse per un importante settore economico europeo; oltre ad essere il dominio di un reale potere sovranazionale comunitario. Dall'altra sono evidenti le necessità di correzione del sistema per contenerne gli effetti inflazionistici, per migliorare i rapporti con il resto del mondo, per adeguare anche il settore agricolo alle esigenze di un aperto mercato internazionale ed ai criteri della efficienza e della produttività. La posizione industriale quindi deve essere nel senso che anche i prodotti agricoli entrino in maniera non marginale nel negoziato; e che questo offra l'occasione alla Comunità per spostare l'asse della sua politica agricola dal sistema protettivo sui prezzi, alle strutture; convinta in ogni caso che la politica agricola comune, pur modificata nel peso delle sue componenti, debba restare elemento importante della costruzione europea, elemento di rafforzata unione e non di divisione. Un insieme di obiettivi per i quali non è facile trovare una soluzione per tutti completamente soddisfacente;

ma nella quale devono avere uguale peso sia gli interessi dei produttori che dei consumatori europei e quello più generale dello sviluppo degli scambi internazionali.

17. Vi è un problema più generale che riguarda l'insieme dei problemi prima indicati, quelli monetari e quelli commerciali; ma che certamente si pone in termini più precisi anche per effetto di una consolidata tradizione, nei negoziati commerciali : e cioè quello della cosiddetta reciprocità.

L'industria europea certamente insiste sul rispetto, nei prossimi negoziati, di questo principio che è l'essenza stessa di un qualunque negoziato; che consente di sedersi al tavolo in posizione di contraente e non di soggetti delle volontà altrui. Ma nelle materie di cui si dovrà trattare nulla è più difficile che pesare, obiettivamente, vantaggi e svantaggi delle diverse alternative. La materia che si negozia ha il suo valore economico nella potenzialità di sviluppo che una concessione fatta o ricevuta impedisce o consente. Perciò tutto ciò è molto opinabile trattandosi di potenzialità. Ancora più opinabile dato che il valore della reciprocità può essere assai differente se giudicato dal punto di vista di una impresa, di un settore produttivo, di un grande settore economico, di un paese o di un'area economica. E' una considerazione che occorre tener presente dato che, purtroppo, il reale valore dei risultati conseguiti dalle diverse parti si potrà determinare solo dopo che lo accordo avrà avuto un periodo sufficiente di integrale applicazione.

Su questa considerazione la mia breve esposizione può chiudersi. Al momento della negoziazione dovranno tenersi presente oltre che le formule di comparazione tecnica economica, dei "valori" che non si prestano ad espressioni quantitative; a quel mo

mento le formule della "cooperazione occidentale", del "mondo libero", della "volontà europea", dovranno dimostrare di non essere forme rituali di una morta religione, ma acquisire senso concreto determinando con il loro peso un risultato positivo del negoziato.

③

FIERA INTERNAZIONALE DI MILANO

16 APRILE 1973

Convegno: Negoziati Commerciali Internazionali : Conflitto o
Cooperazione ?

Meeting : International Trade Negotiations: Conflict or Co-
operation ?

Gian Paolo Casadio

LE POLITICHE DI SOSTEGNO AGRICOLO

Il problema centrale e più controverso

Pur essendo impossibile applicare al settore agricolo le regole della concorrenza liberale possiamo affermare con sicurezza che nei prossimi negoziati commerciali multilaterali in sede GATT gli sforzi per sopprimere gli ostacoli non tariffari nel commercio agricolo mondiale dovranno questa volta concretarsi. Una mera ripetizione del Kennedy Round (e quindi, sostanzialmente, lo scambio di semplici concessioni tariffarie) rischierebbe, infatti, di accentuare le tensioni fra i paesi dell'area occidentale, ed in specie fra gli USA e la CEE che occupano una posizione dominante nel commercio agricolo mondiale (che, nel 1971, ha superato l'importo di 56 miliardi di dollari). La CEE è, infatti, il più importante mercato mondiale d'importazione (16,7 miliardi di dollari nel 1970), mentre gli USA sono il più forte esportatore mondiale (7,7 miliardi di dollari nel 1971). La CEE, inoltre, costituisce il principale sbocco per l'export agricolo degli USA (1,8 miliardi di dollari nel 1971, pari al 27% dell'export commerciale agricolo).

E, in effetti, il rappresentante speciale del Presidente Nixon per i negoziati commerciali, William Eberle, è stato esplicito allorché ha dichiarato che "alcun progresso nelle relazioni economiche USA-CEE può compiersi senza un effettivo miglioramento delle difficoltà del settore agricolo". E l'ex-ambasciatore USA presso le Comunità Europee, Robert Schaetzel - che nella sua qualità di diplomatico si è sforzato come pochi americani hanno fatto di migliorare le difficili relazioni fra gli USA e l'Europa - ha sottolineato che "il problema centrale e più controverso è senza alcun dubbio la politica agricola comune sì che il modo di affrontare il negoziato agricolo avrà un'importanza decisiva". Ed è confortante constatare che an-

che la Comunità Europea è consapevole delle sue responsabilità. Infatti, Sir Christopher Soames, responsabile della politica estera della Comunità, nella relazione presentata il 3 aprile scorso al Consiglio dei Ministri degli Esteri dei "Nove" ha chiaramente detto che "il successo delle trattative in sede GATT sarebbe compromesso se anche uno solo dei maggiori paesi industrializzati non fosse disposto a negoziare seriamente nel settore agricolo".

Il dibattito sulla politica agricola comune

I punti di frizione fra gli USA e la CEE sui problemi agricoli sono numerosi. Washington, infatti, denuncia una diminuzione delle importazioni comunitarie di prodotti soggetti a prelievo. E, in effetti, l'export USA di prodotti soggetti a prelievo variabile è sceso, nel periodo 1964-1971, da 525 a 451 milioni di dollari, registrando una contrazione del 14%, specie per pollame, ortofrutticoli in scatola e, in minor misura, cereali foraggeri. Washington, inoltre, denuncia l'accentuarsi della concorrenza sui mercati internazionali e la perdita di posizioni sui propri tradizionali mercati di sbocco (in Giappone, a Formosa, ecc.) in seguito all'aumento dell'export della CEE di prodotti regolamentati (salito da 1,6 a 2,8 miliardi di dollari nel periodo 1964-1971) che si avvale delle restituzioni all'esportazione concesse dal FEOGA. A tali critiche Bruxelles risponde facendo osservare che l'interscambio agricolo USA-CEE, malgrado certe difficoltà settoriali, è molto favorevole all'America. Infatti, nel periodo 1964-1971 l'export USA verso la CEE di prodotti regolamentati è salito da 1,2 a 1,8 miliardi di dollari, registrando così un incremento del 50%. Ed aumenti più rilevanti si sono avuti per i panelli, i grani di soia, i succhi di frutta, il ta-

bacco grezzo, la frutta secca, la frutta fresca e gli agrumi. Inoltre, il 40% circa delle importazioni CEE di prodotti agricoli provenienti dagli USA (in specie le importazioni di soia che, nel 1971, hanno raggiunto l'ammontare di 800 milioni di dollari) entrano in franchigia nella Comunità, senza restrizioni di sorta. Bruxelles, d'altro canto, sottolinea che le critiche degli USA non tengono sufficientemente conto dei problemi reali che l'agricoltura europea cerca di superare e che anche gli USA hanno dovuto far fronte al problema economico-sociale dell'agricoltura. Gli USA, infatti, grazie alla deroga alle regole del GATT ottenuta nel 1955, proteggono i propri settori vulnerabili, specie i lattiero-caseari, lo zucchero, la carne bovina (i cui contingenti sono ora stati sospesi a causa degli alti prezzi al consumo), l'arachide e persino il grano. Inoltre, sottolinea la Commissione, se si confronta il sostegno agricolo (spese di bilancio più il costo sostenuto dal consumatore per dovere pagare prezzi al consumo più alti) per persona occupata nell'agricoltura comunitaria ed americana si perviene a delle cifre sensibilmente dello stesso ordine di grandezza - come risulta dallo studio compiuto dai professori G. Vendenvalle e W. Meeusen, nonché da un confronto effettuato dagli uffici del COPA (Comitato per le Organizzazioni Professionali Agricole dei Nove Paesi) e del COGECA (Comitato delle Organizzazioni Cooperative Agricole degli stessi Paesi). Ma le tesi difensive della PAC non convincono. Pur riconoscendo alla politica agricola comune il merito di avere operato come il "motore" del processo di integrazione europea e di condurre alla creazione di un bilancio comunitario effettivo (dal 1975, infatti, tutti i prelievi agricoli, tutti i proventi della tariffa esterna comune ed una frazione dell'IVA saranno versati in modo automatico nel bilancio della Comunità

per far fronte alle spese comunitarie), occorre dire con chiarezza che i meccanismi agricoli comunitari hanno dato dei risultati deludenti. Sul piano interno, nonostante un'evoluzione globale non negativa dei redditi agricoli, la PAC ha accentuato gli squilibri regionali avvantaggiando le zone agrarie già ricche. In tema di inflazione - come risulta dallo studio di C. Malhomme pubblicato dall'INSEE di Parigi - l'effetto dei meccanismi comunitari, e soprattutto dei prezzi d'intervento, non solo ha fatto salire, in quasi tutti i casi, i prezzi del mercato, ma ha anche impedito la riduzione dei prezzi allorché l'offerta superava la domanda. Peraltro, la complessità dei regolamenti comunitari (denunciata anche da Sir Chr. Soames), ha consentito di realizzare delle frodi colossali speculando sul principio delle restituzioni. Una recente interrogazione scritta dell'on. Vredeling, ad esempio, segnala che frodi sul burro vengono effettuate utilizzando addirittura una vera e propria flottiglia di battelli. La Pac, inoltre, ha favorito la ripresa di colture in declino (come la canapa ed i semi di cotone) ed ha incoraggiato la formazione di costose eccedenze (grano e burro soprattutto), mentre non è riuscita a stimolare la produzione di carne bovina. Il raccolto cerealicolo record del 1972 non si è risolto in un disastro finanziario per il FEOGA solo in seguito alla crisi agricola dell'URSS che ha fatto salire i prezzi del mercato internazionale. Per il burro poi la situazione è critica poiché la CEE, anche con la vendita all'URSS di 200.000 t., dispone di oltre 250.000 t. di eccedenze. Peraltro, la fornitura all'URSS al prezzo di 420 U.C./tonn., implicando una restituzione a carico del FEOGA di 1.440 U.C. la tonnellata, comporta una perdita secca senza precedenti per la Comunità dell'ordine di 290 milioni di dollari. Insoddisfacente è risultato anche l'impatto della PAC nei rap

porti con i paesi terzi. Il meccanismo dei prelievi, che isola il mercato comunitario, e il meccanismo delle restituzioni, che stimola l'export comunitario, ha accentuato i conflitti commerciali con i paesi terzi. Effettivamente gli USA hanno continuato a trarre notevoli vantaggi nel loro interscambio agricolo con la CEE avendo largamente compensato le perdite di alcuni settori con l'aumento dell'esportazione dei prodotti che entrano in franchigia nei mercati comunitari. Diversa è invece la situazione degli altri paesi terzi. L'importazione CEE di prodotti regolamentati dai paesi emergenti è rimasta su livelli stazionari (da 1,8 a 2,2 miliardi di dollari nel periodo 1964-1971), mentre singoli paesi (ad es. l'Argentina) hanno registrato un calo notevole del loro export. Analogamente le importazioni CEE provenienti dai paesi dell'EFTA sono rimaste su livelli stazionari (da 591 a 648 milioni di dollari nel periodo 1963-1971), mentre alcuni paesi (ad es. la Danimarca ora entrata a far parte della Comunità) hanno subito perdite considerevoli. Ed anche le esportazioni dei paesi a commercio di stato - pur in ripresa nel 1971 - hanno subito duri colpi.

Non meraviglia, perciò, che la PAC sia posta continuamente in stato di accusa, tanto più che ora - con l'operazione dell'allargamento - l'allineamento sugli elevati prezzi comunitari dei nuovi paesi membri (Regno Unito, Danimarca, Irlanda) e l'estensione del regime dei prelievi variabili accentuano i rischi di conflitti commerciali. Gli esperti USA, infatti - vedasi ad es. lo studio di Mordechai Kreinin pubblicato nel "Souther Economic Journal" dell'aprile di quest'anno - prevedono, in seguito all'allargamento della Comunità, una perdita secca per l'export statunitense di circa 450 milioni di dollari. Peraltro, il deconsolidamento di numerose posizioni ta-

riffarie nel GATT da parte dei nuovi paesi membri della CEE comporta delle alterazioni nelle correnti di scambio non solo nei confronti degli USA, ma anche e soprattutto nei confronti di paesi essenzialmente esportatori di prodotti agricoli (come il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda, l'Africa del Sud, l'Argentina), nonché da parte dei fornitori tradizionali del Regno Unito (Svezia e Finlandia per burro e bacon, Spagna per ortofrutticoli e vino, Polonia per bacon e burro). E, a quest'ultimo riguardo, il 12 marzo scorso sono iniziate nel GATT, ai sensi dell'art. XXIV paragrafo 6, trattative sulle "compensazioni" che i paesi terzi rivendicano nei confronti della CEE in seguito al suo allargamento, trattative che dovrebbero concludersi entro l'estate sì da aprire la strada al grande negoziato multilaterale del prossimo settembre.

Verso una sostanziale revisione della PAC

Si impone, perciò, una sostanziale revisione della PAC tanto più urgente allorché si consideri che, sul piano generale, il sostegno attuale dei mercati agricoli europei (sia come costi diretti sia come prezzi al consumo più alti) si rivela sempre più costoso (oltre 14 miliardi di dollari nella campagna 1969-1970 secondo le stime concordi di numerosi studiosi) e che, sul piano degli interessi specifici, il nostro Paese, oltre a registrare nel FEOGA perdite a tutto il 1970 per 230 miliardi di lire, deve fronteggiare un deficit crescente nella bilancia commerciale agricola (oltre 1.200 miliardi di lire nel 1972) ed un allarmante aumento dei prezzi dei prodotti alimentari che rischia di minare la competitività della nostra industria, già duramente provata dall'inasprimento della concorrenza internazionale e dalle difficoltà della congiuntura interna. Sin dal dicembre 1968 S.L. Mansholt, l'architetto della PAC

che col 1° gennaio 1973 ha lasciato la Commissione, aveva riconosciuto la necessità di spostare l'azione della politica agricola dal sostegno dei prezzi e dei mercati all'ammodernamento delle strutture. Le proposte di Mansholt, tuttavia, anche se poi notevolmente ridimensionate, incontrarono le resistenze delle organizzazioni agricole. Così nella maratona del 25 marzo 1971 il Consiglio dei Ministri della CEE si orientò verso un nuovo aumento dei prezzi agricoli. E se, con i successivi accordi dell'aprile 1972, è stato avviato un tentativo di riformare le strutture, tale tentativo, oltre ad essere modesto (poiché la spesa della Comunità a Nove non supererà l'importo di 325 milioni di dollari e poiché il sistema degli incentivi è costituito essenzialmente da credito agevolato, credito di cui le piccole e medie aziende spesso non riescono ad usufruire), ha il difetto di rischiare di accentuare il distacco fra aziende già efficienti e aziende povere. Infatti, il regime di aiuti selettivi (previsto dalla prima direttiva comunitaria, l'unica veramente importante) favorisce le aziende in gran parte già competitive. Inoltre, il ritardo nell'allestire gli strumenti necessari per ottenere, in concreto, gli aiuti comunitari lascia intravedere che l'Italia finisca col finanziare i progetti degli altri Stati membri. Il Parlamento italiano, salvo proroga comunitaria, ha, infatti, tempo fino al 19 aprile prossimo per approvare la legge che regola l'attuazione delle direttive socio-strutturali della CEE. La politica agricola comune è, peraltro, seriamente minacciata dalla crisi monetaria. Infatti, i prezzi agricoli comuni non sono più applicati in nessun paese membro della CEE e vengono dovunque adattati mediante meccanismi provvisori in modo da neutralizzare gli effetti dei cambiamenti monetari verificatesi dal 1969 in poi. Inoltre, man mano che la divisione

dell'Europa verde prosegue, la gestione del sistema di importi compensatori diventa sempre più complicato (tanto per gli operatori che per i servizi della Commissione) lasciando le porte aperte a tutta una serie di frodi. In verità, non si può immaginare sistema più assurdo e complicato. Basti, ad esempio, rilevare che l'esportatore italiano che vende prodotti agricoli al Regno Unito può beneficiare di una sovvenzione che corregge lo sganciamento della sterlina ("importo compensatorio monetario") più una sovvenzione legata alla prima per correggere lo scarto di prezzo ufficiale ("importo compensatorio adesione"), diminuita di una tassa compensatoria (monetaria) imputabile allo sganciamento della lira... E l'assurdità di tale situazione non va attribuita alla fluttuazione delle monete, bensì al fatto che i prezzi agricoli comuni, fissando una volta per tutte il rapporto fra i prezzi agricoli dei diversi Stati membri, prescindono dalla diversa evoluzione della produttività delle agricolture dei Nove Paesi. In tale situazione insistere nel volere definire i prezzi agricoli per la campagna 1973/74 e nel tentare di ripristinare l'unità del mercato agricolo comune significa collocarsi fuori della realtà. Infatti, a parte la considerazione che un lieve aumento dei prezzi d'intervento avrebbe (in termini immediati) un significato teorico poiché i prezzi di mercato sono attualmente più elevati, il riallineamento dei prezzi nazionali sui prezzi comuni (e quindi l'eliminazione dei "montanti compensativi") non appare fattibile finché la situazione monetaria non sarà stabilizzata. Né appare convincente la proposta della Commissione di abbandonare il dollaro e di usare i "tassi centrali" delle valute comunitarie (quelle cioè che non fluttuano nelle loro relazioni reciproche) per la conversione dei dati della PAC espressi in unità di conto. Infatti, per l'Ita-

lia l'applicazione di tale proposta comporterebbe un aggiustamento verso l'alto dei prezzi agricoli sì da aggravare le già pericolose tendenze inflazioniste. Peraltro, sul piano generale - poiché la crisi monetaria ha posto in evidenza l'assurdità di fissare prezzi unici comunitari prescindendo dalla diversità delle situazioni economiche dei paesi membri - occorre rendersi conto della necessità di "globalizzare" la politica agricola comunitaria (sopprimendo cioè tutte le distorsioni di concorrenza, vale a dire armonizzando la fiscalità diretta ed indiretta, le condizioni di credito, gli oneri sociali e previdenziali, ecc.). In caso contrario ogni tentativo di ripristinare l'unità dei mercati ravvicinando i prezzi d'intervento dell'Europa Verde è destinato al fallimento.

Graduale passaggio ad una politica di sostegno diretto dei redditi

Se si vuole veramente salvare la PAC (e con essa gran parte della costruzione europea di cui la PAC costituisce tuttora la principale realizzazione) occorre passare ad una politica di sostegno dei redditi agricoli, disarticolata dal livello dei prezzi, anziché evocare il fantasma dei prezzi agricoli comunitari. In particolare, nei riguardi delle aziende non competitive appare opportuno utilizzare lo strumento (temporaneo) delle sovvenzioni dirette sotto forma di complementi di redditi ("indicizzati" secondo l'andamento dei salari agricoli) per stimolare le produzioni deficitarie (carne bovina, in particolare) e contenere le tendenze inflazioniste. E, per superare il limite dell'alto costo finanziario di una tale operazione (specie in un paese come l'Italia ove gli addetti agricoli costituiscono ancora un quinto delle forze di lavoro), conviene procedere con gradualità limitando inizialmente

l'applicazione della politica dei pagamenti compensatori a favore di determinate regioni, di determinate produzioni, delle aziende che non superino certe dimensioni e dei soli agricoltori che esercitano l'attività agricola a titolo principale. E, in tale prospettiva, è da accogliere con favore la proposta del nuovo responsabile della PAC, P. Iardinois, di accordare una serie di premi di incoraggiamento alla produzione di carne bovina ed una serie di aiuti diretti agli agricoltori delle regioni di montagna e delle regioni sfavorite minacciate di spopolamento (onde garantire il mantenimento di una popolazione minima, la conservazione dell'ambiente naturale, la vocazione turistica, la protezione costiera, ecc.). E, in verità, sarebbe auspicabile l'estensione della proposta anzidetta anche alle aree collinari che, interessando nel nostro Paese oltre dieci milioni di ettari, costituiscono una riserva di straordinaria importanza per attuare un valido "piano carne" che ci consenta di ridurre il crescente deficit della nostra bilancia commerciale agricola.

D'altro canto, in tema di prezzi, appare più opportuno affidarne la stabilizzazione (su livelli inferiori a quelli attuali, specie per i cereali) ad appositi uffici di commercializzazione ("Marketing Boards") capaci di perseguire una politica agricola selettiva (ad es. penalizzando le qualità scadenti e premiando le qualità migliori) su base regionale, sì da tenere conto della realtà inequivocabile del mercato e dell'evoluzione regionale dei redditi agricoli. E, altrettanto opportuno, è dare alla PAC una maggiore flessibilità non intervenendo con i prelievi quando l'importazione è giustificata da carenza di forniture comunitarie, non utilizzando il meccanismo delle restituzioni per variazioni a breve termine del mercato mondiale, non accordando l'intervento garantito al di

lità di certi limiti quantitativi e qualitativi, specie per quanto riguarda le produzioni di massa. Ed applicando una politica agricola meglio rispondente alle effettive esigenze della domanda i governi europei dovrebbero anche essere indotti a dare maggiore impulso alla politica delle strutture attuando non solo le direttive dell'aprile 1972 (che, fra l'altro, anch'esse prevedono integrazioni di reddito agli agricoltori desiderosi di ammodernarsi, nonché a favore degli agricoltori con reddito insufficiente), ma anche stimolando (con incentivi fiscali e creditizi) l'associazionismo agricolo (sia nella forma cooperativa che nella forma delle società per azioni), il processo di integrazione industria-agricoltura (indispensabile per sviluppare un'agricoltura orientata sul mercato), la realizzazione di una chiara politica del territorio (per effettuare scelte colturali informate ad una visione programmata a livello regionale), la difesa dell'ambiente, la lotta all'inquinamento delle acque, la messa in funzione di rinnovate forme di credito agrario, la concessione di forti incentivi economici e sociali ai giovani agricoltori.

Un dialogo costruttivo con gli USA

L'orientamento liberale insito nel passaggio - anche graduale - ad una politica di sostegno diretto dei redditi agricoli, oltre a rispondere a specifiche esigenze interne della Comunità (per praticare una politica dei prezzi meglio rispondente alla domanda, per assicurare un reddito decente a chi ne ha realmente bisogno, per evitare l'abbandono delle regioni rurali in declino), è indispensabile per consentire all'Europa un dialogo costruttivo con gli USA nel grande negoziato commerciale che dovrebbe iniziare nel GATT nel prossimo settembre e protrarsi.

sino al 1975. E' perciò da considerare con favore la dichiarazione dell'attuale responsabile della PAC, P. Lardinois, di avviare questa estate con il Consiglio dei Ministri della Comunità un dibattito di merito sul sistema di sostegno dei redditi. Ed è da auspicare che da tale dibattito (che potrebbe assumere la forma di una nuova Conferenza di Stresa) possano scaturire le grandi linee di una nuova politica agricola europea. Peraltro, il passaggio ad una politica comunitaria di sostegno diretto dei redditi agricoli è tanto più urgente allorché si consideri che anche la politica agricola americana tende a modificarsi. L'Amministrazione Nixon ha, infatti, in programma di eliminare gradualmente le sovvenzioni (che nel 1972 hanno comportato una spesa budgetaria di oltre 4 miliardi di dollari, pari al 20% circa del reddito agricolo netto e che, com'è accaduto nella CEE, hanno avvantaggiato le aziende già relativamente prospere) e di fronteggiare il problema delle aziende marginali con pagamenti integrativi diretti. Gli USA sembrano così disposti a rinunciare al "GATT waiver" del 1955 e, in particolare, a liberalizzare gli attuali rigorosi contingenti all'import sui prodotti lattiero-caseari, prodotti di notevole importanza per l'export CEE (specie per i formaggi). In cambio gli USA chiedono all'Europa una maggiore apertura del mercato comunitario nel settore cerealicolo (specie per i cereali foraggeri), apertura che l'adozione da parte CEE di una politica di pagamenti compensatori - disarticolata dal livello dei prezzi - dovrebbe, per l'appunto, facilitare. Infatti, potendo praticare una politica dei prezzi più flessibile, il rigore del prelievo variabile dovrebbe risultare attenuato sì da favorire i paesi esportatori (e in particolare gli USA). Comunque, tale apertura del mercato comunitario - che avrebbe il pregio di orientare con maggior decisione l'agricoltura i-

taliana verso il settore zootecnico - dovrebbe effettuarsi con gradualità e entro limiti determinati. Non sono, infatti, accettabili gli obiettivi del Rapporto Flanagan che, puntando su un forte aumento dell'export agricolo USA in Europa, invaliderebbero il principio della preferenza comunitaria. Ma, sotto questo punto di vista, la conflittualità CEE-USA dovrebbe trovare un importante elemento equilibratore nella presenza sui mercati internazionali dell'URSS i cui acquisti dovrebbero continuare in misura rilevante anche nei prossimi anni.

La tensione dei prezzi internazionali favorisce, peraltro, un'intesa CEE-USA (sotto forma di codice di buona condotta) volta a proibire o a limitare il livello dei sussidi all'export per i principali prodotti. Infatti, dopo che gli USA e la CEE hanno sospeso gli aiuti all'esportazione di cereali verso i paesi terzi in seguito agli acquisti massicci dell'URSS e, in minor misura, della CINA, la situazione è favorevole tanto che Chr. Soames nella dichiarazione resa il 3 aprile scorso ha confermato ufficialmente la disponibilità della Comunità ad un tale patto. Si registrano, infatti, eccedenze - almeno per quanto riguarda i prodotti della zona temperata - soprattutto per burro e formaggi. Inoltre, proprio per questi prodotti v'è già l'impegno CEE (nel quadro dell'accordo concluso nel 1971 con la Nuova Zelanda) di non sovvenzionare l'export. D'altro canto, per prevenire eccessive fluttuazioni dei prezzi e consentire un'espansione ordinata del commercio agricolo mondiale (almeno per certi prodotti), potranno anche definirsi accordi internazionali di stabilizzazione, relativi sia a prezzi minimi e massimi, sia a contingenti all'export o all'import. La definizione di accordi internazionali di stabilizzazione e di codici di buona condotta non è sufficiente a risolvere i complessi problemi dell'organizzazione dei mercati agricoli

mondiali. Occorre perciò allargare gli orizzonti. Occorre cioè orientarsi, nei prossimi negoziati commerciali multilaterali, verso una vera prospettiva di liberalizzazione del commercio agricolo. E, al riguardo, gli USA già hanno presentato nel GATT un piano caratterizzato da grande semplicità e dal vantaggio di consentire riduzioni selettive del livello di protezione a seconda dei prodotti e dei settori. In particolare, gli USA propongono di convertire - salvo qualche eccezione da negoziare - tutti gli elementi protettivi (e quindi anche i prelievi variabili) del settore agricolo in dazi fissi equivalenti (sia specifici che ad valorem), dazi il cui livello dovrebbe essere congelato e poi gradualmente ridotto in un certo numero di anni (ad es. entro dieci anni) sino a raggiungere determinati "floor", cioè determinati livelli massimi di protezione (ad es. del 20% ad valorem). E tale obiettivo potrebbe variare a seconda dei prodotti o dei settori. Inoltre, nello stesso periodo di tempo, gli USA propongono (partendo da un livello base) l'eliminazione graduale delle sovvenzioni all'export e l'aumento graduale dei dazi preferenziali al livello della nazione più favorita (per attenuare il carattere discriminatorio degli accordi preferenziali). Infine, per fronteggiare eventuali conseguenze negative sui redditi agricoli, gli USA propongono una serie di misure di compensazione, di alleggerimenti fiscali per le aziende agricole, ecc.

A tale Piano la CEE non ha ancora contrapposto proprie idee. La CEE, infatti, prenderà posizione soltanto col 1° luglio prossimo. Sin d'ora, tuttavia, è possibile affermare che la Comunità non è disponibile per convertire i prelievi variabili in dazi fissi, come richiesto dagli USA. La Comunità teme, infatti, che senza prelievi variabili il sistema della preferenza comunitaria non possa reggere in quanto i prodotti provenienti

dai mercati esteri entrerebbero col pagamento del solo dazio e la funzione protettiva del dazio potrebbe deteriorarsi via via che i prezzi esterni scendono per neutralizzare la protezione.

Appare perciò più realistica la proposta di alcuni autorevoli esponenti delle organizzazioni agricole europee - in specie di A. Herlitska e di A. Winegarten - nonché di P. Malvé, autorevole funzionario della Commissione -, e cioè che la CEE si orienti verso un rilancio della teoria del "montante di sostegno" consolidando ogni triennio i saggi percentuali di protezione - e quindi bloccando il livello massimo dei prelievi - di alcuni prodotti di massa (cereali, zucchero, lattiero-caseari). E la condizione indispensabile per tale consolidamento dovrebbe essere l'impegno da parte dei paesi esportatori (e quindi anche degli USA) di rispettare determinati prezzi minimi - il cui livello dovrà essere negoziato - mediante un'efficace politica di stoccaggio (e quindi di intervento sui mercati mondiali per acquistare le eccedenze eventuali allorché queste fanno scendere o minacciano di fare scendere i prezzi al di sotto dei prezzi minimi concordati). Inoltre, anche se gli accordi relativi al consolidamento dovrebbero essere negoziati ogni tre anni, i governi dei paesi partecipanti agli accordi - che, ovviamente, dovrebbero essere numerosi - dovrebbero essere liberi di chiedere - ad es. ad un'apposita commissione internazionale (composta da esperti agricoli di chiara fama ed imparzialità) - un esame annuale dell'esecuzione degli accordi in seguito al quale aggiustamenti dei propri prezzi agricoli dovrebbero essere possibili sulla base di un'obiettivo evoluzione della produzione e degli scambi nel corso dell'annata precedente. Peraltro, tutti i paesi partecipanti all'accordo dovrebbero impegnarsi a seguire delle politiche commerciali

che, nella misura del possibile, assicurino un'espansione armonica degli scambi nei limiti fissati dai prezzi internazionali di riferimento convenuti. E, in alcuni casi, per assicurare le organizzazioni agricole europee, l'applicazione temporanea di adeguate restrizioni quantitative non dovrebbe essere esclusa.

In tal modo, oltre a potere instaurare nella CEE un regime d'importazione fondato sostanzialmente su un sistema di prelievi fissi (soggetti anche a diminuzione quando i prezzi internazionali superano i prezzi di riferimento concordati), sarebbe anche favorita un'ampia applicazione nella CEE della politica di sostegno diretto dei redditi agricoli. Non bisogna, infatti, dimenticare che nel Regno Unito il sistema di "deficiency payments" entrò in crisi finanziaria nel momento in cui la differenza fra prezzi garantiti e prezzi internazionali aumentò considerevolmente.

(4)

**INDUSTRIAL TARIFFS AND DISCRIMINATORY
TRADE ARRANGEMENTS**

by

HUGH CORBET

**Director
Trade Policy Research Centre
London**

for a Conference on

**INTERNATIONAL TRADE NEGOTIATIONS: CONFLICT
OR COOPERATION?**

**International Trade Fair
Milan
April 16, 1973**

INDUSTRIAL TARIFFS AND DISCRIMINATORY TRADE ARRANGEMENTS

by Hugh Corbet

Governments are now committed, almost irrevocably, to embark in September on the seventh round of multilateral GATT negotiations that some have been promoting, and others have been resisting, over the past three or four years. At this stage in the diplomatic manoeuvres which are a part of the preparations it would be difficult, politically, to withdraw from the ministerial conference being convened in Tokyo to launch the negotiations.¹

Essentially the negotiations will be between the United States, Japan and the European Community. Other industrialised countries and some developing ones will be involved to varying degrees. Indeed, the roles of the smaller trading partners could be important, if only they realise as much. But the fact remains, if the big three -- the United States, Japan and the European Community -- cannot agree among themselves there will be no overall agreement worth mentioning.

Two issues will need to be addressed constructively by the big three if the forthcoming GATT round is not to founder and plunge them all into deeply troubled waters. One relates to the division of the free-enterprise world (for want of a better phrase) into economic spheres of influence. The other

relates to the isolation of commercial markets for temperate-zone farm commodities.²

The negotiations will also deal with non-tariff distortions of international competition -- such measures as public procurement policies, government subsidies to industry, technical standards and customs valuation procedures.³ Fourthly, the provisions for safeguards against "market disruption" will have to be substantially reformed, making temporary protection more liberally available but under stricter conditions.⁴

On these last two issues -- non-tariff instruments and safeguards -- there is already a considerable measure of agreement. It is in respect of the first two that serious disagreement is most likely to arise. In this paper though I will only deal with the first -- the division of the free-enterprise world into economic spheres of influence. That prospect has developed because of the multiplying number of discriminatory trading arrangements that have been appearing on the world scene in recent years. It is at the heart of the question of what is to be done about the remaining tariffs on industrial products traded among developed countries.

Danger of European Misunderstanding

The initiative for the negotiations has again largely come from the United States, although for a variety of reasons to do with domestic politics and foreign diplomacy the Nixon

Administration has been trying, very adroitly, to lead from behind.⁵ From official statements and the pressures of affected interests, it is evident that the American effort is being aimed, if only partially, at the European Community's common agricultural policy and at its spreading galaxy of "association" and other preferential trade agreements. There is accordingly a danger that the European Community may misunderstand the proposals of the United States, and those of Japan and other countries, and choose to regard them as a threat to the very existence of the Common Market. Any such view would be wrong. And it would also be short-sighted. Nobody is calling for changes overnight.

At the last GATT session the United States and Japan suggested that one of the objectives of the forthcoming negotiations might be the phased elimination of substantial all industrial tariffs imposed by developed countries -- with appropriate safeguards against "market disruption" and with provision, too, for "exceptions" on grounds of "national security" and so on. There are several persuasive arguments, both technical and political, for favouring this strategy for negotiating on outstanding tariffs. Above all though it would serve to overcome in due course the political and economic problems being posed by the proliferation of discriminatory tariff arrangements.

But the phasing out of the European Community's common external tariff fills some Europeans with foreboding. The

fear, somewhat ill-defined, is that the Common Market would fall apart⁶ and, almost inevitably, that feeling is exploited by others more concerned with maintaining protection. If the common external tariff, however, is really a major unifying force in the European Community today, it says little for the spirit of European unity about which so much is made. It will say even less if tariff discrimination against the rest of the world is still a major unifying force in, say, ten years time.

Part of the trouble is psychological in that the European Community's common external tariff, its common agricultural policy and its commercial agreements with "outside" countries have come to be regarded as symbols of European unity, proof to the world of the new Europe's virility. Any criticism of these policies, whether from inside or outside the Common Market, tends to be interpreted by some as an attack on the Common Market as an idea.⁷ Yet the process of European integration must be pursued in harmony with the integration of the world economy as a whole if it is not to incur the hostility of countries which happen to be located elsewhere.

European Unity in a Global Framework

It sometimes seems that political thinking in Western Europe has not kept up with the pace of economic integration throughout the developed world. Intense competition, large-scale capital flows, technological advances in industry and agriculture are having profound and continuing effects on international trade and production patterns. Six previous GATT

rounds have helped to promote a doubling of world trade over the last decade or so; indeed, world trade has been expanding twice as fast as world income.

In an age of rapid transport and communications around the world it is a paradox of contemporary politics that as a guide to future action the emphasis continues to be put on geographical propinquity. In the 1970s, as never before, it is essential to think globally and acknowledge that the economic and political interests of countries are defined, not only by their locations in relation to a continent or an ocean, but also by the network of their relations with countries throughout the international community.⁸

That is the spirit in which the European idea should be pursued in the 1970s and 80s. Policies must adjust to circumstances which have greatly changed since the 1950s. This means we must find a more constructive approach to unity than what is tantamount, in an age of growing interdependence to provoking economic conflict with the rest of the world. Such a Bismarkian approach to unity is something which Europe is meant to have learnt something about over the last hundred years.

Europeans have traded a mite too much on the notion that "European unity" is in the interests of the rest of the world.⁹ It sometimes seems that they interpret outside support for the idea as carte blanche to do what suits them regardless of the interests of others. Most notably, the interests that have been overlooked are those of low-cost agricultural producers,

especially across the Atlantic and in the Antipodes, and those of actual and potential exporters of labour-intensive manufactures in the Third World generally.¹⁰

Perhaps more important, if less tangible, is the stake that all countries have in international adherence to a code of behaviour in commercial relations, namely the GATT. Only by the rule of law can small countries hope to receive a fair deal in world trade. And only by the observance of a body of international law can bigger trading entities prevent or avoid disruption and loss to themselves, as well as to others, of all the gains made since World War II in the field of multilateral commercial diplomacy.¹¹

After World War II, the best that policy-planners could envisage in the late 1940s and 1950s was a restoration of orderly conditions in international commerce and a reform, as well, of the autarkic and discriminatory policies which resulted from the protectionist excesses of the 1930s. The restoration of some degree of order in the world economy as a whole contributed in the 1950s and 1960s to the restoration of prosperity, security and self-confidence in Western Europe. In the 1970s^{the} time has come for the European Community to exercise a sense of global responsibility for the management of the international trade and monetary system on a level that is commensurate with its size and importance in the world economy.

Erosion of Principle of Non-discrimination

There has been a spate of talk in recent years about reforming the rules and principles of the GATT system.¹² It may

be though that GATT principles do not need to be reformed as much as they need to be reasserted. Certainly the basic one, the principle of non-discrimination, is now more honoured in the breach than in the observance. The principle finds expression in the GATT's Article 1 which calls for most-favoured-nation (MFN) treatment to be accorded unconditionally among all signatory countries except where, under conditions laid down in Article 24, a customs union or free trade area is being formed.¹³ Article 24 was presumably intended originally to facilitate the union of small countries into larger competitive areas. It was certainly not intended to provide the basis for a world of trading blocs.¹⁴

First the European Community, then the European Free Trade Association (EFTA), and finally the "merger" between the two, were sanctioned by Article 24. The situation has been exacerbated over the years by the progressive extension by the Community of its discriminatory trading arrangements with countries in Africa and around the Mediterranean.¹⁵ Meanwhile other groups of countries the world over have also exploited Article 24 to form thinly-disguised preferential trading areas. Apart perhaps from the Anglo-Irish free trade agreement, all of them, like their European predecessors, have failed to comply with the strict conditions laid down in the article.¹⁶

With the successful conclusion of the "enlargement" negotiations, the European Community has negotiated another set of "association" agreements to incorporate in its economic sphere of influence the EFTA "non-applicants", thereby promising the achievement of the single market in Western

Europe which was the objective of the Maudling negotiations in the late 1950s. In addition, the Mediterranean, African and Caribbean members of the Commonwealth, besides a number of island states in the Pacific and Indian oceans (but not the larger developing Commonwealth countries in Asia), have been offered the choice of "association" or preferential trade agreements. There will thus be created a trading bloc of around sixty countries accounting for over 60 per cent of world commerce.

The European Community's discriminatory trading arrangements have been justified to the world at large on grounds ranging from "European unity" to "historical ties" and "special responsibility". Similar soi-disant excuses might have been proclaimed by others to justify discriminatory trading arrangements of their own. But a sense of global responsibility has so far prevented the United States from pursuing that option while memories of "the greater co-prosperity sphere" have not yet faded enough for Japan to try something more peaceful.

It would be a mistake, however, to rule out the possibility of the United States and Japan forming exclusive economic relationships of their own, especially if the next GATT round comes to grief. There are already clear trends in that direction.

The United States and Canada have evolved a number of special bilateral arrangements, such as Canadian exemption

from American restrictions on investment and "overland" petroleum imports, free trade between them in automotive products, matched tariff reductions on many products primarily traded between the two countries and consultations on a number of economic policies.

Special economic arrangements with Japan are less developed, but growing import requirements for raw materials and growing outflows of capital are being expressed in terms of, respectively, long-term supply contracts and joint ventures. Japan has recently proposed to Australia an organisation for economic cooperation in the Asian-Pacific region and pressures for an Asian yen market are mounting. Then there is the continuing discussion, at academic and business levels, of a Pacific trading community in which American official interest has been indicated from time to time.

Movements towards greater regionalism in international economic relations have been generally regarded as consistent with the "universalist" principles of the GATT and the International Monetary Fund (IMF). For they were believed to constitute a vanguard, as it were, for the further liberalisation of trade and investment on a multilateral or world-wide basis. Until the late 1960s events seemed for the most part to bear out this rationalisation. Since then, however, there have been good reasons for questioning whether the sequential movement towards more and more open markets on a multilateral plain will be maintained. Several points relating to this question might be briefly stated.

First, there appears to be developing greater concern with internal (domestic or regional) economic and social problems, and correspondingly less willingness to accept external (or international) restraints on internal actions.

Second, a smaller relative role for trade in the economic activity of progressively service-oriented countries, as reflected in employment statistics, is becoming increasingly evident. This trend is tending to reinforce, in the United States anyway, the priority being given to internal economic and social objectives.

Third, the United States has been trying particularly in recent times, to reduce its economic interdependence with Japan by restrictive trade arrangements in such industries as steel and textiles. Furthermore, the European Community is seeking to impose limitations on its trade with Japan, being possibly over-impressed by Japanese competitive strength.

Fourth, there is evidence that the operations of some multinational enterprises are carried out somewhat autonomously on a regional West European or North American basis, having once decided on the overall corporate objectives and the allocation of resources.

Fifth, and perhaps of most immediate significance, efforts to bring about a more flexible international monetary system could afford a further impetus towards regionalism. This is because, short of completely flexible exchange rates throughout the system, government intervention not only in the European Community but also in North America and in the Western Pacific would probably take special account of regional relationships.

More and more is thus being heard about the non-Communist world dividing into economic spheres of influence which nobody seems to want and yet everyone seems to encourage. To date the United States has not shown any public interest in forming a special trading bloc. But for monetary, commercial and politico-strategic reasons, increasing attention is being paid to "a dollar area" and "the Pacific basin idea", which in the past have provoked expressions of concern from Brussels about the implications of America also embarking on a deliberate policy of developing regional economic ties. Regional trends are thus serving to crystallise opinion on what should be done about the principle of non-discrimination.

Given that industrial tariffs have been reduced to very low levels, objections to the European Community's discriminatory trading arrangements might be assuaged if, in the forthcoming GATT round, the Nine were eventually to

(a) agree to phase out, over ten years, substantially all -- but not entirely all -- tariffs that are still maintained by developed countries on manufactured and semi-manufactured imports, subject to the usual provisos, and

(b) propose the harmonisation of special preferential trade arrangements with developing countries into a global system of generalised tariff preferences in which all developed countries would share the "burden" over the transition to tariff-free trade among developed countries.

Small Significance of Industrial Tariffs

Just how low have industrial tariffs been lowered? Their average level, weighted by world trade and including duty-free items, is now 6.0 per cent for the original European Community (7.1 per cent for the United Kingdom¹⁷), 6.2 per cent for the United States and 9.6 per cent for Japan.¹⁸ Slightly different figures can be obtained by different calculations. But there is no getting away from the fact that industrial tariffs have been reduced to small significance.

This is not to insist that all remaining tariffs are insignificant. Averaging tariffs conceals the high rates which can still be found in the American, Japanese and Canadian schedules. And it is true that even low nominal tariffs,

particularly on semi-manufactures, can represent high effective levels of protection. All the same, in a world of flexible exchange rates, when a simple change in parity can materially affect a country's trade flows, it really is not possible to attach much economic significance to present-day tariffs.

Perhaps tariffs retain a certain political significance. But even that seems ephemeral. In fact, it could count for very little when weighed in the balance with the economic, political and strategic consequences of not responding constructively to overseas expressions of alarm over the European Community's burgeoning portfolio of "association" and other preferential trade agreements which, like the British empire, appear to have been acquired in a fit of absence of mind.

In view of the much greater economic and political significance of non-tariff measures, agricultural trade problems and safeguards, not to mention the interests of developing countries, governments should not detain themselves too long over the question of what is to be done about remaining tariffs. Unfortunately it looks as if that is precisely what is going to happen. For there is an initial reluctance on the part of the European Community to consider the phasing out of substantially all industrial tariffs as an objective of the forthcoming GATT round.¹⁹

As Gerard and Victoria Curzon argued away back in 1968 merely halving the tariffs that are outstanding, which was the objective of the last GATT round, might not be deemed worth the effort.²⁰ More so than in previous rounds, the negotiations due to be launched in Tokyo this September need to be motivated by an imaginative objective. It ought to be compelling enough to induce in the major trading partners a political commitment to the eventual success of the negotiations.

Negotiating Strategies and Techniques

What of the negotiating techniques that might be employed? Four options are being explored: (a) negotiations on traditional lines based on reciprocal bargaining and MFN treatment; (b) negotiations on the harmonisation of tariffs; (c) negotiations on a sector-by-sector basis; and (d) negotiations for an agreement on progressive, linear and automatic reductions over an agreed period on the lines of the European Community and EFTA.²¹ These four options are not mutually exclusive. And there would probably be in each of them to varying degrees, an element of item-by-item haggling. Indeed, strategies could be devised to combine two or more of the above techniques. But in order to sort out their advantages and disadvantages, they will be treated separately in this brief concluding section.²²

The MFN clause in the GATT requires tariff concessions that have been negotiated between two or more signatory countries to be extended unconditionally to all adherents to the General Agreement. In the past it has therefore had the

effect of limiting the progress of multilateral negotiations to the pace of the least willing participants. The Kennedy Round negotiations, based on linear tariff reductions, were designed to overcome resistance to progress posed by the traditional system, but on the "sensitive" products in tariff schedules they in effect reverted to item-by-item bargaining. Before the completion of the marathon negotiations, which nearly broke down several times, it was recognised that a different approach would be required in any future tariff-cutting exercise.

Extant tariffs, apart from those which retain only a certain "nuisance" value, are unlikely to yield to conventional negotiating techniques. Stronger resistance can be expected from the interests protected by them. Another traditional type of negotiation would thus be so encumbered with "exceptions" that the effort required to reach agreement could well far exceed the will to do so.

Negotiations aimed at harmonising tariffs, proposed in order to overcome the problem of "tariff disparities", would require countries imposing high rates of duty to make larger concessions than those with more even rates of duty. The idea implies a rejection of the principle of reciprocal bargaining at a time when on all sides renewed emphasis is being put on the need for reciprocity in multilateral trade negotiations.

Exploration of the sectoral approach has suggested strongly that that technique has little practical applicability.

There are very few industries in which the nature of the trade is such to make bargaining possible among advanced countries on a reciprocally advantageous basis without bringing into the picture the effects on the competitive positions of related industries.

An agreement on progressive, linear and automatic tariff reductions over an internationally agreed transition period would satisfy, since it would entail an equal commitment from all parties, the principle of reciprocity. It would also serve to meet the objective of tariff harmonisation and to contain the problem of exceptions from tariff liberalisation. Furthermore, by permitting the most willing participants to set the pace, this approach could provide the basis for an imaginative counter to protectionist pressures and restore the momentum of world trade dynamics.

NOTES AND REFERENCES

¹ The ministerial conference is scheduled to take place on September 10-14 next.

² For an extensive discussion of issues in international agricultural trade, see D. Gale Johnson, World Agriculture in Disarray (London: Macmillan, for the Trade Policy Research Centre, 1973).

³ Gerard and Victoria Curzon, Global Assault on Non-tariff Trade Barriers (London: Trade Policy Research Centre, 1972).

⁴ The issues involved are analysed by Jan Tumlr, of the GATT Secretariat, in a forthcoming ~~number~~ of the Journal of World Trade Law (London).

⁵ The manoeuvres of the Nixon Administration in preparing to initiate another GATT round are briefly reviewed in Hugh Corbet, "Australian Commercial Diplomacy in a New Era of Negotiation", Australian Outlook (Melbourne), April, 1972.

⁶ See The Times (London), January 18, 1973, where in a report on an address by the Japanese ambassador to the Organisation for Economic Cooperation and Development it is observed that in the European Community "the total elimination of tariffs is seen as undermining the common external tariff". This position was reflected in Günther Harkort, "Concept for an Open World Economy", Intereconomics (Hamburg), April, 1973, in which the former State

Secretary for Foreign Affairs in the West German Government reviewed proposals in Frank McFadzean et al., Towards an Open World Economy, Report of an Advisory Group (London: Macmillan, for the Trade Policy Research Centre, 1972).

⁷ For example, in a television interview President Pompidou once interpreted American efforts to obtain changes in the management of the common agricultural policy as "tending to weaken it -- that is to say, make it disappear". See Le Monde (Paris), December 24, 1971.

⁸ Harry G. Johnson and Hugh Corbet, "Pacific Trade in an Open World", Pacific Community (Tokyo), October, 1970.

⁹ For instance, see The Times, February 3, 1973, where Edward Heath, as Britain's Prime Minister, was reported to have stated in Washington that he "had always believed that European unity was in the interests of world peace".

¹⁰ In this connection, see Richard N. Cooper, "The EEC Preferences: a Critical Evaluation", Intereconomics, April, 1972.

¹¹ John McEwen, "European Negotiations: Need for a 'Third Party' Initiative", Atlantic Community Quarterly (Washington), Winter, 1970-71. The article is based on a statement by Sir John McEwen, when Deputy Prime Minister of Australia, in the House of Representatives, Canberra, August 20, 1969.

¹² This section of the paper draws on Corbet, "Industrial Tariffs and Spheres of Influence", The Round Table (London),

April, 1973.

¹³ There are exceptions, too, for pre-existing preferential trading areas and now for the benefit of, and among, developing countries.

¹⁴ On this theme, see Theodore Geiger, "Towards a World of Trading Blocks", Atlantic Community Quarterly, Winter, 1971-72.

¹⁵ "Over the past twenty years", said the report of the Rey Committee, established by the Organisation for Economic Cooperation and Development, "the proportion of international trade to which the most-favoured-nation clause applies has been considerably reduced, both by the creation of important regional groupings, such as the European Community and EFTA, and by the association and other trade agreements concluded by the Community." See High-Level Group on Trade and Related Problems, Policy Perspectives for International Trade and Economic Relations, Rey Report (Paris: OECD, 1972).

¹⁶ Kenneth W. Dam, The GATT Law and International Economic Organisation (Chicago and London: University of Chicago Press, 1970), pp. 274-95.

¹⁷ It will not be until 1978 that the British tariff will have been aligned with the common external tariff of the European Community.

¹⁸ Rey Report, op. cit., p. 54.

¹⁹ See the proposals of the Commissioner for External Relations, Sir Christopher Soames, to the Council of Ministers as reported widely in the press on April 4, 1973.

²⁰ Curzon and Curzon, After the Kennedy Round (London: Trade Policy Research Centre, 1968).

²¹ The phrase describing this last option is the one used by Olivier Long, the Director-General of the GATT, although it forms the core of a variety of "free trade treaty" proposals of recent years. See Long, "Towards Better Trade Relations in the 70s", Address to the Trade Policy Research Centre and the Foreign Affairs Club, London, January 24, 1972.

²² For a fuller analysis of negotiating techniques, see Corbet and Johnson, "Optional Negotiating Techniques on Industrial Tariffs", in McFadzean et al., op. cit., pp. 57-72.

5

FIERA INTERNAZIONALE DI MILANO

16 APRILE 1973

Convegno: Negoziati Commerciali Internazionali : Conflitto o
Cooperazione ?

Meeting : International Trade Negotiations : Conflict or Co-
operation ?

Gerard Curzon

LA CRISI DELLE RELAZIONI COMMERCIALI

LA CRISI DELLE RELAZIONI COMMERCIALI

A motivo dell'urgenza drammatica delle varie crisi monetarie internazionali che continuano ad affliggere il nostro decennio, è passato in secondo piano nell'attenzione generale l'ordinamento commerciale mondiale, ma mentre abbondano i piani di riforma monetaria e le analisi sulla situazione delle valute, ben più definito è il rovescio della medaglia, cioè la crisi del sistema commerciale. E invece dovrebbe essere il contrario. Si dimentica infatti che il solo motivo per cui si ha tanto bisogno di un ordinato edificio monetario internazionale è che si deve poter disporre di una base solida sulla quale fondare un sistema razionale per lo scambio di beni e di servizi tra le nazioni. Il fatto è che le relazioni commerciali mondiali, rispetto al sistema monetario internazionale, si prestano meno agevolmente all'analisi sistematica e alla costruzione di modelli. Comunque la famosa parità aurea degli inizi del secolo, il caos monetario del periodo interbellico, la benevola parità sul dollaro degli anni cinquanta e sessanta e la non altrettanto benigna parità sul dollaro degli anni settanta, hanno sempre avuto un'eco nel système des traités, nelle politiche di accattonaggio del periodo tra le due guerre, nel GATT del secondo dopoguerra e nella crescente insoddisfazione per l'ordine commerciale costituito dalla fine degli anni sessanta in poi.

E' difficile dire chi sia nato prima, se l'uovo o la gallina: in tempi di turbamenti monetari (questo, almeno, risulta chiaramente dalla disastrosa esperienza interbellica) non può esistere un sano ordinamento commerciale. E' però possibile che il disordine monetario conduca allo sgretolamento di un ordine commerciale mondiale già in esistenza? Indubbiamente la risposta non può che essere affermativa (e non soltanto il commercio, ma anche gli ordinamenti politici e sociali sono andati spesso incontro alla rovina a causa di disordini di natura economica e, a rigor di termini, monetaria). Eppure tale processo non è, ai nostri giorni e nella nostra epoca, inevitabile. L'inflazione dovuta ad un improvviso aumento della circolazione monetaria non è più, come poteva essere per esempio nella Spagna del sedicesimo secolo, il portato della casuale scoperta di nuovi e importanti giacimenti auriferi, bensì il risultato di un consapevole atteggiamento in politica economica da parte degli Stati uniti e, in minor misura, da parte dell'Europa e del Giappone. La collaborazione tra questi tre poli dell'at-

tività economica è l'unico requisito veramente indispensabile per l'instaurazione ed il mantenimento di un salubre sistema commerciale e monetario, indipendentemente dalla formula e dall'etichetta scelte a seconda delle necessità del momento. Però il sistema commerciale e quello monetario devono essere tra loro in perfetta armonia: sotto certi aspetti si potrebbe arrivare a dire che il tipo di sistema monetario scelto potrebbe influire sul tipo di sistema commerciale che si dovrà organizzare.

Si considerino, per esempio, le implicazioni della parità aurea ai fini della politica commerciale. Si trattava in questo caso di un meccanismo di aggiustamento alquanto rudimentale per assorbire i disavanzi della bilancia dei pagamenti tramite il livello dei prezzi, il tasso d'occupazione e i redditi reali, elementi ai quali i politici del secolo scorso, nonostante certe reazioni improvvisate, erano tutt'altro che indifferenti. Tuttavia, essendo paurosamente carenti gli strumenti della politica economica, i cambi erano fissati per definizione in modo aurocentrico. Pertanto, nella misura in cui il governo era in grado di influire sugli scambi commerciali, questo era il solo strumento politico che si potesse e dovesse usare per evitare i tempi duri che si accompagnavano alla perdita anche di una sola verga d'oro. In questo caso l'intervento più logico consisteva nell'aumento delle riserve auree (potenziando le esportazioni rispetto alle importazioni) oppure, quanto meno, nell'evitare ulteriori cali (equilibrando nel tempo esportazioni ed importazioni). Dal momento che tutti i paesi commerciali avevano il problema di conservare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, era quasi impossibile negoziare un accordo internazionale che determinasse l'esorbitanza delle esportazioni rispetto alle importazioni (poiché ciò avrebbe significato la chiusura in deficit per almeno una delle parti contraenti), ragione per cui ci si limitava a negoziare uno scambio reciproco di concessioni commerciali, per esempio un equilibrato compromesso tra possibilità d'esportazione e aperture all'importazione.

Di per sé la reciprocità non era però sufficiente a garantire questo equilibrio nella pratica quotidiana (e, anzi, una cosa del genere sarebbe solo possibile nel commercio statalizzato). Pertanto, fin dalla protostoria dei trattati commerciali, una delle salvaguardie elementari contro l'erosione di concessioni precedenti è stata la clausola della "nazione più favorita" (m.f.n.).

Tale strumento di politica commerciale, impiegato fin dal Medioevo, significava mettere al sicuro i vantaggi commerciali già negoziati da eventuali successivi accordi che una delle parti potesse prima o poi negoziare con una terza parte. Ecco quindi come le esigenze della parità aurea, con i suoi cambi monetari fissi, abbiano creato le premesse di un sistema commerciale fondato sulla reciprocità e la non discriminazione, un sistema che, con il suo fondamento giuridico, con i suoi vincoli tariffari decennali e con la regolarità del rinegoziato, godette forse di un'esistenza più razionalmente strutturata che non il suo equivalente monetario.

Può essere interessante meditare sul fatto che l'esperienza insoddisfacente dei due decenni d'intervallo tra le due guerre ha condotto alla ricostituzione di un ordinamento monetario che, nella mente di taluni suoi artefici e almeno all'aspetto esteriore, ricorda molto da vicino l'ottocentesca parità aurea. In questo nostro secondo dopoguerra ci ritroviamo con i cambi monetari definiti rispetto all'oro, e con margini di cambio rudimentalmente prossimi al meccanismo del "punto aureo" che, in ultima analisi, riporterebbe in auge gli aggiustamenti secondo la base aurea del secolo scorso. Va da sé che, nei suoi punti essenziali, ossia la reciprocità e la non discriminazione, il sistema commerciale che è andato evolvendosi nel tempo sotto gli auspici di questa parità aurea riveduta e corretta ricorda molto da vicino il systeme des traités, trattandosi di un ordinamento commerciale destinato a conservare in equilibrio la bilancia dei pagamenti al fine di evitare sia le politiche deflazionistiche interne in caso di disavanzi, politicamente inaccettabili, sia le svalutazioni, viste di mal occhio in qualsiasi parte del mondo. Una volta ancora, dunque, era possibile tra i paesi interessati scambiare certe concessioni commerciali soltanto se in tal modo si fosse assicurata la possibilità di aumentare il volume degli scambi senza alterare la bilancia commerciale. Ovviamente si trattava di un calcolo inesatto e soggettivo, ma nella forma multilaterale degli accordi tariffari a livello di GATT, che comportava la negoziazione di un gran numero di accordi bilaterali intrecciati tra loro e multilateralizzati tramite la clausola m.f.n., si poteva riconoscere non soltanto l'auspicabile eventualità che nel calcolo della reciprocità gli errori si annullassero a vicenda, ma anche un discreto margine di ottimismo soggettivo che lasciava tutte le parti nell'impressione di aver guadagnato più di quanto non avessero dovuto concedere.

Oltre alla necessità di negoziati commerciali bilanciati in un mondo di cambi a parità fissa, la reciprocità comportava nel contesto nazionale interno l'ulteriore vantaggio di allargare l'elettorato favorevole ad una maggiore liberalizzazione delle politiche commerciali.⁽¹⁾ Pertanto, anche se quasi certamente le riduzioni tariffarie avrebbero suscitato le lamentele dei settori colpiti dalla aumentata competitività delle importazioni, le più ampie occasioni di scambio con l'estero avrebbero incontrato l'entusiastico favore dei settori d'esportazione interessati, sicché il governo poteva contare sulla possibilità di conservare l'equilibrio interno qualora gli "abbasso" non fossero prevalsi sugli "evviva." E difatti, negli anni cinquanta e sessanta, il progresso della liberalizzazione degli scambi è stato tale da indurre a ritenere che, almeno in Europa e in Giappone, l'esultanza abbia puntualmente messo a tacere la contestazione.

Eppure negli anni quaranta, quando ciò si instaurò il sistema, gli europei erano meno fiduciosi di quanto comunemente non si creda. Si erano già resi conto del fatto che politiche interne diverse, priorità diverse e diversi obiettivi avrebbero potuto provocare, indipendentemente dalle rispettive posizioni commerciali, gravi "difficoltà" nella bilancia dei pagamenti. Come fin da allora hanno fatto notare gli Stati Uniti, il sistema presupponeva che i paesi in disavanzo avrebbero fatto ricorso agli aggiustamenti di propria iniziativa, esonerando così i paesi in vantaggio d'eccedenze da ogni obbligo d'intervento. Pertanto gli europei cercarono di districarsi dall'obbligo di adeguarsi a quella che pareva una situazione deficitaria cronica e permanente della bilancia dei pagamenti. I risultati di questi tentativi si possono notare qua e là in tutti i trattati economici postbellici, e soprattutto nel GATT, in base al quale erano permessi interventi materiali sugli scambi "per motivi di bilancia dei pagamenti," mentre si riteneva lecito tutelare le politiche della piena occupazione e le iniziative di ricostruzione economica dai rigori dell'aggiustamento della bilancia dei pagamenti sulla base dei tassi di cambio fissi. Data la situazione, il principio della non discriminazione subì una certa qual erosione, a causa del fatto che si era consentito il perdurare della validità degli accordi preferenziali preesistenti, mentre si accettava l'eccezione di principio a favore delle unioni doganali (e, con spirito meno tradizionalista, delle aree di libero scambio). In parole povere, per gli Stati Uniti il GATT era l'Articolo I, mentre per

⁽¹⁾ V. Richard N. Cooper

i paesi europei era gli articoli XII e XXIV.

Pertanto già agli albori dell'edificazione di un nuovo ordinamento commerciale mondiale, si registrava un conflitto d'opinioni circa la natura del sistema di scambi che di fatto era stato negoziato: era un sistema commerciale d'equilibrio non discriminatorio fondato sulla più rigorosa reciprocità, corollario naturale di un sistema di cambi fissi basato sulla convertibilità, oppure un sistema preferenziale fondato su controlli commerciali a danno delle valute "forti"? Negli anni quaranta e cinquanta tale conflitto d'opinioni circa la vera natura del GATT rimase mimetizzato dal fatto che gli Stati uniti, essendo stati parte in causa nella negoziazione di questo sistema d'equilibrio degli scambi, procedettero ad attenuare le norme di reciprocità e di non discriminazione a favore dei loro partner europei, accompagnando ad una "benevola" parità del dollaro, un'altrettanto benevola parità commerciale. Esempio illuminante di questa disponibilità ad accettare una trattativa commerciale sbilanciata lo abbiamo nella prima tornata di negoziati tariffari, quella tenutasi a Ginevra e ad Annecy nel 1947 e nel 1949. In quella circostanza gli Stati uniti, muniti di autorizzazione a ridurre del 50% le proprie tariffe, scambiarono concessioni tariffarie autentiche contro concessioni tariffarie europee false. Infatti gli europei aveva smesso di servirsi delle tariffe per regolare gli scambi, imponendo invece restrizioni a contingente per limitare quantitativamente le importazioni. Quindi le concessioni tariffarie offerte dai paesi europei erano prive di significato, nel senso che non avrebbero mai favorito l'aumento delle esportazioni statunitensi.⁽²⁾ Ancor più sorprendente fu l'atteggiamento americano nei confronti della non discriminazione: una delle condizioni di accesso agli aiuti del Piano Marshall imposte pregiudizialmente dagli Stati uniti fu che i paesi europei liberalizzassero gli scambi commerciali tra loro. L'OECE venne costituita proprio a questo fine, e i paesi aderenti procedettero, spesso a malincuore, ad applicare il "codice di liberalizzazione" agli scambi endoeuropei, discriminando così implicitamente a danno del commercio in dollari. Che gli Stati uniti avessero tanto insistito per farsi discriminare (nel lungo periodo si trattava poi di egoismo illuminato, secondo i pareri di allora), risulta tanto più sorprendente quando si consideri che, dalla Carta Atlantica alla sfortunata Carta ITO (Organizzazione commerciale internazionale), tutto il tono dei negoziati USA-Europa s'imperniava sull'importanza della non discriminazione

nei rapporti commerciali.⁽²⁾

In tale contesto vanno altresì collocati gli sforzi americani per incoraggiare l'integrazione europea tramite la Comunità di difesa europea in campo politico e della Comunità economica europea in campo economico. Nel 1958 gli Stati uniti giunsero al punto di accettare la multilateralizzazione delle preferenze coloniali nell'ambito della nascente CEE, estendendo così a Germania, Italia, Belgio e Lussemburgo le reciproche preferenze esistenti nell'ambito dell'impero coloniale francese. Acconsentendo a tale allargamento delle preferenze nel commercio coloniale, gli Stati uniti abbandonavano uno dei loro più ambiti obiettivi prebellici (l'eliminazione graduale di ogni sistema commerciale preferenziale con l'instaurazione di un unico ordinamento autenticamente multilaterale) e fingevano di ignorare le vivaci proteste degli inglesi, i quali affermavano che tutto ciò andava a danno del GATT. Si trattò di un caso di peccato originale che in seguito sarebbe costato caro agli statunitensi: se il GATT poteva essere tenuto in sì lieve conto, per la ragion di stato, dai suoi principali artefici, non era difficile prevedere che anche altri si sarebbero comportati prima o poi nello stesso modo.

Eppure quell'irrazionale comportamento degli americani scaturiva dalle migliori intenzioni di questo mondo. Gli Stati uniti desideravano accelerare il processo della convalescenza europea in modo da poter contare al più presto su di un partner paritario con il quale cooperare, non soltanto politicamente e strategicamente, bensì anche economicamente: una volta che l'Europa si fosse "rimessa in piedi," si sarebbe potuto rendere operante il sistema commerciale d'equilibrio basato sulla reciprocità e sulla non discriminazione. Invece, nonostante gli aiuti economici e le iniziative commerciali statunitensi, il processo cominciò ad andar per le lunghe: invece del periodo di transizione dai tre ai cinque anni di cui più volte si era parlato nell'immediato dopoguerra, fu soltanto nel 1958-59, a ben tredici o quattordici anni dalla fine del conflitto, che l'Europa poté dirsi idonea a giocare secondo tutte le regole la partita della collaborazione economica. Il 1° gennaio 1959 quasi tutti i paesi dell'Europa oc-

(2) A parte il campo economico, un'analogha disponibilità a d'abdicare ai vantaggi di una rigorosa reciprocità poté notarsi nella generosità senza precedenti del Piano Marshall di aiuti economici.

cidentale resero convertibili le rispettive valute per i non residenti in conto corrente; e poiché non erano più giustificate da motivi di bilancia dei pagamenti, anche le restrizioni quantitative vennero progressivamente soppresse su insistenza degli Stati Uniti. Entro i primi anni sessanta i limiti quantitativi sui manufatti di gran parte delle nazioni europee potevano considerarsi acqua passata. E non fu cosa da poco, se si pensa che l'ultima volta una cosa del genere era capitata nella seconda metà del secolo scorso, non contando un fugace periodo durante gli anni venti di questo secolo. In ogni caso è importante ricordare che le false concessioni tariffarie fatte dagli europei a cavallo tra gli anni quaranta e gli anni cinquanta acquistavano adesso una qualche validità, così che almeno uno degli elementi dello sbilanciato sistema commerciale poteva dirsi corretto.

Al successo in questo campo non corrispose però il successo sul piano della non discriminazione. Benché la CEE fosse stata accolta dagli Stati Uniti quale espressione della volontà europea di unificarsi politicamente, la sua creazione portò tuttavia ad una notevole discriminazione tariffaria a danno degli stessi americani. Eppure gli Stati Uniti reagirono positivamente anche alla sfida dell'integrazione europea. Ormai il "gran disegno" kennedyano di un'associazione paritaria tra Europa e America è quasi del tutto dimenticato, ma fu proprio grazie alla forza di questo ideale che il Congresso statunitense varò il rivoluzionario Trade Expansion Act, aprendo le porte al primo importante negoziato US-CEE: il Kennedy Round.

Non è questa la sede per dilungarci sull'analisi dei risultati del Kennedy Round. Basterà ricordare che si trattò del primo autentico negoziato commerciale in piena reciprocità a livello di GATT e che, avvicinandosi alla conclusione, suscitò l'impressione di voler essere un fatto storico senza precedenti. Per la prima volta dopo la guerra gli Stati Uniti potevano dire che finalmente il GATT di Bretton Woods aveva funzionato: c'erano voluti vent'anni prima che gli americani conseguissero quello che ritenevano il pieno equilibrio del sistema degli scambi commerciali.

Eppure, l'inchiostro si era appena asciugato sulle tabelle delle concessioni, che il pendolo iniziò il movimento di ritorno. Già durante il Kennedy Round certe spinose questioni avevano cominciato a gettare ombra sui rapporti tra USA e paesi europei. La Comunità, imbarazzata destinataria di numerose richieste di ac-

cordo commerciale e stretta nelle spire della sua stessa logica, si accorse di non essere in grado di offrire vantaggi commerciali a certi paesi africani e di dover rifiutare quelli offertile da altri. Analogamente, nel Mediterraneo, se la Grecia e la Turchia avevano diritto d'accesso a condizioni speciali nel mercato comune, perché dovevano essere trattate in modo diverso altre nazioni mediterranee? La sola risposta logica era l'estensione di tali preferenze a quanti giustamente pretendessero ad un trattamento paritario. Pertanto furono avviate le trattative con la Nigeria e con il Mercato comune est-africano, a motivo del fatto che trattavasi di paesi africani del gruppo beneficiario delle preferenze previste dalla Convenzione di Yaoundé; e altri colloqui furono avviati con la Spagna, con Israele e con certi paesi nordafricani in quanto trattavasi di nazioni sullo stesso piano di Grecia e Turchia. La cosiddetta "politica mediterranea" della Comunità altro non fu che la conseguenza indesiderata di una politica associativa mal concepita, concepita agli albori della Comunità, cioè in un momento in cui la Comunità stessa desiderava evitare ad ogni costo l'accusa isolazionistica. Invece di ammettere l'errore, però, la CEE proseguì imperterrita la strada intrapresa e ben presto dichiarò che il Mediterraneo rientrava nella zona d'influenza europea, razionalizzando così ulteriormente il proprio diritto ad allargare la propria rete di accordi preferenziali.

A questo punto gli Stati uniti non si sentivano più tanto generosi sul tema delle "appendici speciali" della Comunità, giacché ogni ulteriore allargamento non era più giustificato dalla ragion di stato, ma anche perché certi collegamenti non erano affatto essenziali ai fini dell'integrazione europea. Inoltre, invece di coinvolgere solo marginalmente gli interessi commerciali americani (e l'argomentazione pragmatica della Comunità a favore dei propri accordi preferenziali originari era stata appunto che il volume commerciale statunitense interessato dall'operazione era trascurabile), certi gruppi di pressione americani abbastanza potenti si dichiararono direttamente colpiti dall'allargamento delle preferenze comunitarie nel bacino del Mediterraneo: tali gruppi comprendevano in particolar modo i produttori di agrumi della Florida e della California. La questione se gli accordi preferenziali della Comunità siano o non siano conformi alle norme del GATT è praticamente irrilevante. Indipendentemente dal fatto che si tratti di "aree di libero scambio" nei termini dell'Articolo

XXIV, resta il fatto che per gli Stati uniti certi accordi costituivano un patente abuso di questa eccezione alla clausola GATT della nazione più favorita. Gli Stati uniti, i quali incrociavano nel Mediterraneo con la Sesta Flotta, non si lasciarono minimamente smuovere dalla pretesa comunitaria che i patti preferenziali sarebbero stati un'arma al servizio della libertà e dell'Occidente e destinata a salvare il bacino dall'influenza sovietica. In altre parole si creò in materia una divergenza di opinioni assoluta e completa: forse per la prima volta dal termine del conflitto, gli Stati uniti si resero conto di non essere più in grado di influenzare il corso delle scelte politiche in Europa.

Come se ciò non bastasse, al senso di frustrazione degli americani doveva ben presto aggiungersi un problema ben più grave sul piano degli scambi che non sulla questione delle preferenze comunitarie. Fin da quando era stato firmato il Trattato di Roma, gli Stati uniti sapevano che la Politica agricola comune (PAC) avrebbe leso gli interessi commerciali agricoli americani. Anche questo, al pari dell'associazione dei territori d'oltremare, faceva parte del prezzo da pagarsi per l'adesione francese e andava quindi accettato con la rassegnazione che si deve all'inevitabile. Quel che non si poteva prevedere allora era che la Comunità, imbarcatasi (come già nel caso delle preferenze) in un gioco di tira e molla politico, si sarebbe accorta di aver fissato a livelli così elevati il prezzo del grano e del burro da diventare, non soltanto autosufficiente, ma anche grande esportatrice di questi beni. Si trattò di un'operazione estremamente costosa per la Comunità, la quale doveva prima pagare l'agricoltore europeo per produrre a prezzo elevato, e poi pagare l'esportatore europeo per vendere a basso prezzo. Della circostanza si risentirono aspramente gli Stati uniti i quali, con il Canada, avevano già organizzato il mercato mondiale del frumento e lo stavano gestendo in modo più o meno soddisfacente sotto gli auspici dell'Accordo Internazionale sul Grano, quando, subitaneamente, dilagarono sui mercati di tutto il pianeta le eccedenze cerealicole comunitarie. La turbativa rappresentata da questo comportamento fu tale da provocare il crollo dell'Accordo Internazionale sul Grano: nel 1969, al momento di essere ripresi, i negoziati fallirono miseramente. Si trattò di un colpo micidiale per un settore importantissimo del commercio statunitense e di un'eco tardiva delle insignificanti implicazioni commerciali della Convenzione di Arusha.

Al sempre più lungo elenco delle doglianze americane si aggiunsero diverse voci minori: gli aggiustamenti fiscali di frontiera nella CEE, la "partecipazione agli oneri" (non soltanto riguardo alla difesa europea, ma anche in relazione agli aiuti ai paesi in via di sviluppo e nel senso dell'accettazione di una più vasta quota di esportazioni giapponesi), l'allargamento degli accordi preferenziali agli altri paesi, quelli dell'EFTA, e così via. A peggiorare la situazione capitò uno dei periodici attacchi di sentimentalismo protezionistico americano, esaltato dai vari gruppi d'interesse settariale che pretendevano, e solitamente ottenevano, tutele d'emergenza contro il crescente afflusso delle importazioni dall'Europa e dal Giappone. Il fatto che la causa di tale improvvisa perdita di competitività da parte americana fosse un dollaro sopravvalutato, sfuggiva a tutti: si accusavano invece il sistema commerciale, le "sleali" politiche dei prezzi attuate da imprese europee e giapponesi e le barriere non tariffarie che impedivano alle esportazioni americane di entrare in competizione sui mercati mondiali. Gli Stati Uniti si erano ormai disamorati all'intero sistema, che pareva funzionasse esclusivamente a loro danno.

Gli europei, dal canto loro, non ebbero alcuna comprensione per le lamentele americane. Reagirono alle doglianze statunitensi con un elenco ufficiale di controaccuse: l'ASP, il "Comprate americano," il "GATT Waiver" del 1954, i contingentamenti d'emergenza sulle calzature e sui tessili, le restrizioni volontarie alle esportazioni siderurgiche. Ma non mostrarono il minimo interesse per eventuali negoziati chiarificatori. Occupata com'era nelle trattative per l'allargamento, la Comunità riteneva che questi altri problemi potessero aspettare. Anzi, per quel che li riguardava, ciò che gli Europei potevano sperare di guadagnare da nuovi negoziati era molto di meno di quanto gli Stati Uniti non desiderassero strappar loro sul piano delle concessioni. Mancavano gli elementi di una trattativa equilibrata. Le tariffe americane si mantenevano basse, non v'era neppure da parlare di restrizioni quantitative sui prodotti che interessavano gli europei, così che gli Stati Uniti, l'economia più forte del mondo, si trovarono nella situazione paradossale di aver perduto ogni ascendente sui propri partner commerciali.

Ma gli americani non se ne stettero con le mani in mano. Per indagare su questa insoddisfacente situazione della politica commerciale fu insediata una Commissione congressuale (la "Williams Commission") la quale nel maggio 1971 presentò in tre volumi una

relazione di duemila pagine. Una delle conclusioni era che, se i partner commerciali dell'America avessero continuato a fare orecchie da mercante alle offerte di negoziato statunitensi, gli Stati Uniti avrebbero dovuto prendere in considerazione l'imposizione di una sovrattassa all'importazione. Il discorso non si discostava molto da quello che prima del GATT aveva condotto a notevoli aumenti tariffari subito prima di ogni trattativa commerciale, allo scopo di preconstituire una posizione di forza ossia, per usare un termine francese, per erigere una "tarif de combat." Ma poiché le relazioni di duemila pagine non possono contare su di un folto pubblico di lettori, il mondo intero fu colto di sorpresa allorché, alcuni mesi dopo, nell'agosto del 1971, il presidente Nixon sospese de jure (perché de facto era già stata sospesa nel 1968) la convertibilità del dollaro, imponendo inoltre la sovrattassa sulle importazioni. E il nuovo atteggiamento "da duri" dell'Amministrazione Nixon era intenzionale, non casuale,⁽³⁾ avendo infatti lo scopo di riaffermare l'ascendente americano che negli ultimi tempi era andato così penosamente scemando. Pertanto, mentre Europa e Giappone boccheggiavano sotto i colpi dei "provvedimenti nixoniani," gemendo sugli effetti della crisi monetaria, gli Stati Uniti presero con tutta calma a predisporre una propria forza contrattuale in vista dei negoziati.

Non diversamente lo Smithsonian Agreement del dicembre 1971 fu espressione della preoccupazione americana di migliorare il vantaggio della propria bilancia commerciale. Non soltanto si giunse alla svalutazione del dollaro (provvedimento fin troppo differito ai fini del ristabilimento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti americana), ma persino a strappare all'Europa e al Giappone due concessioni in materia di politica commerciale: l'impegno a lungo periodo ad una imponente tornata di negoziati GATT a partire dal 1973, ed un impegno a breve scadenza a negoziare a Bruxelles su vari problemi immediati, cereali, agrumi e tabacco.

E' opportuno ricordare qui un'altra raccomandazione contenuta nella Relazione Williams, e cioè la proposta che i paesi industrializzati abbiano a rifasare nel corso di un decennio, mediante riduzioni successive del 10%, le tariffe intese come strumento di politica commerciale. L'idea è nell'aria fin da quando la CEE e l'EFTA hanno dimostrato come il libero scambio dei beni industriali tra paesi ad analogo livello di sviluppo e di efficienza non sia soltanto perfettamente attuabile, ma abbia anche un effetto

estremamente dinamico sull'espansione industriale. La stessa proposta è ricomparsa nella relazione del gruppo OCSE dei "Saggi" ("...abolizione totale dei dazi...riduzione annua del 10% nell'ipotesi di abolizione totale entro dieci anni..."(4)), e di nuovo è stata ventilata, in occasione della sessione plenaria 1972 delle parti contraenti del GATT, da parte del delegato americano. Da allora in poi continua ad essere portata avanti dai portavoce statunitensi, i quali hanno il difficile compito di convincere il Congresso a varare una lungimirante legislazione commerciale.

Comunque sia la proposta è assolutamente logica, almeno per gli Stati Uniti: tariffe zero, opportunamente circondate da flessibili salvaguardie, costituirebbero la risposta ideale alla discriminazione tariffaria europea, senza però sacrificare il diritto a ricorrere a misure d'emergenza al fine di tutelare l'industria interna in caso di gravi difficoltà. Altrettanto logicamente la CEE giudica l'idea assolutamente al di fuori della realtà, giacché la riduzione a zero delle tariffe non farebbe altro che trasformare la Comunità in un'Associazione per la tutela dei contadini europei (APEP), magari con uno Schema per l'armonizzazione dei pesi Axel (SHAW) e di un Fondo di livellamento europeo della previdenza sociale (ESSEF), che vadano a far compagnia al FEOGA e ad enti del genere. Sarebbe questa la fine dell'Europa, o l'Europa riuscirebbe a conservare la propria identità anche senza l'ausilio del protezionismo?

E' interessante notare come l'idea della "tariffa zero" sia stata presentata dalla Commissione Williams prima della svalutazione del dollaro, ma sia diventata politica più o meno ufficiale del governo americano solo verso la fine del 1972, allorquando si cominciarono a capire meglio tutte le implicazioni di un dollaro fluttuante. Con la fluttuazione discendente della moneta americana, è cominciato il graduale alleggerimento della pressione delle importazioni sulle imprese USA, tagliando così l'erba sotto i piedi ai circoli protezionistici. Da questo, a rendersi conto del fatto che non c'è più bisogno di tariffe per far contenti gli operatori, purché prevalga un tasso di cambio realistico, non c'è che un passo brevissimo: sembrava finalmente che la soluzione per porre fine a un quinquennio di frustranti rapporti commerciali con la CEE fosse a portata di mano dell'Amministrazione Nixon. Può darsi che per il momento, a causa della mancanza di maturità dell'Europa e della sua incapacità a disfarsi della Tariffa Comu-

nitaria esterna quale simbolo dell'unificazione europea, un mondo a tariffa zero sia da considerarsi prematuro, ma resta sempre una grossa carta da giocare in futuro. Enorme sarebbe il reciproco beneficio, mentre il sistema di cambi flessibili destinato a scaturire dall'attuale congiuntura di sommovimenti monetari potrebbe rendere la cosa fattibile non solo politicamente, ma anche socialmente.

A questo punto entriamo in un'atmosfera di eventi contemporanei in rapida evoluzione, che appartengono più al regno della pubblicistica che non a quello dell'analisi erudita.

Risulta evidente dagli sviluppi monetari dei primi mesi dell'anno in corso che Stati uniti ed Europa continuano a guardarsi in cagnesco. L'Europa ed il Giappone si ritengono vittime delle successive svalutazioni del dollaro, tributari del tasso d'inflazione deciso per loro conto dal Federal Reserve Board americano, vassalli del sistema del dollaro. Vorrebbero che gli Stati uniti intervenissero sulla propria riserva monetaria per scongiurare l'ulteriore svalutazione della loro valuta. Propongono che gli Stati uniti dovrebbero elevare i tassi d'interesse al fine di richiamare dollari in patria, imporre controlli diretti sulle fughe di capitali e sostenere il dollaro sul mercato libero. Il fatto è che adesso sono Europa e Giappone ad aver perduto ogni ascendente sugli Stati uniti, i quali ultimi non permetteranno certo che la propria politica dei saggi d'interesse sia dettata da altre considerazioni che non siano quella per le esigenze dell'economia interna; i controlli diretti sui movimenti di capitale sono una bestemmia per l'americano ad orientamento liberale, chiunque egli sia, deputato, presidente o imprenditore; quanto a sostenere il valore del dollaro rispetto ad altre valute, nulla potrebbe essere più remoto dagli interessi nazionali statunitensi: significherebbe prendere a prestito denaro indesiderato, acquistare dollari di cui gli USA non hanno bisogno, conservare un cambio che non soddisfa, e tutto questo per fare un favore a dei governi che non si sono mai dimostrati molto ben disposti.

La controproposta americana è che si dovrebbe intervenire sulla domanda mondiale di dollari e che l'Europa e il Giappone, se proprio desiderano conservare per il dollaro un cambio elevato, non dovrebbero far altro che aumentare la rispettiva domanda di beni in dollari. In altri termini l'Europa dovrebbe aprire i propri mercati all'agricoltura statunitense (ossia modificare la Politica Agricola Comunitaria) e ai beni statunitensi ad alta tecnologia (ossia abbandonare ogni sforzo per creare una Comunità Tec-

nologica Europea) e, al tempo stesso, dovrebbe riconoscere i propri errori di comportamento per quanto riguarda gli accordi preferenziali. Se si dovesse fare tutto questo, ebbene!, si potrebbe prendere anche in considerazione l'eventualità di sostenere il dollaro sul mercato dei cambi esteri.

In questo campo ci sono due posizioni contrattuali contrapposte. La posizione statunitense è irta di bastoni e di carote: si offre il libero scambio dei beni industriali nella ferma convinzione che Europa e Giappone avrebbero da guadagnare più degli Stati uniti dalle "tariffe zero," mentre si agita il bastone di eventuali aumenti tariffari per convincere la recalcitrante CEE a muoversi. Sul fronte interno si amplia la rete delle salvaguardie per rassicurare il Congresso circa il fatto che libero scambio non significa affatto mancanza di protezione.

Da quando non vi sono più dubbi sulla capacità dell'Amministrazione Nixon di formulare un'importante legislazione commerciale, sembra che la posizione della CEE si sia ammorbidita. Le tariffe si potrebbero ridurre, ma non eliminare; si potrebbero negoziare le barriere non tariffarie su di una base di reciprocità; la PAC non è più irriducibilmente non negoziabile; la CEE è favorevole ad una più flessibile clausola sulle salvaguardie. Peraltro la CEE sembra voler resistere all'"agganciamento" tra commercio e moneta, poiché è proprio qui che si condensa il buon potere contrattuale degli Stati uniti. Però gli europei, finché non riescono a mettere ordine monetario in casa propria, non possono che piangere se stessi se non trovano il modo di sottrarsi alle implicazioni del dollaro fluttuante. Sarebbe irrealistico sperare che gli Stati uniti non si servano di questa potentissima leva per ottenere quel che desiderano sul fronte commerciale, cioè a dire tariffe zero, o prossime allo zero, sostenute da opportune salvaguardie.

(6)

FIERA INTERNAZIONALE DI MILANO
16 APRILE 1973

Convegno: Negoziati Commerciali Internazionali : Conflitto o
Cooperazione ?

Meeting : International Trade Negotiations : Conflict or Co-
operation ?

Gerhard Fels

L'ASSISTENZA ALL'ADATTAMENTO E LA COMPETITIVITA'
DELLE IMPORTAZIONI

L'ASSISTENZA ALL'ADATTAMENTO E LA COMPETITIVITA' DELLE IMPORTAZIONI

1. Il processo di liberalizzazione del dopoguerra ha lasciato irrisolti tre gravi problemi. In primo luogo è rimasto un nucleo irriducibile di solide barriere commerciali nei confronti dei cosiddetti "prodotti sensibili" dei paesi a livello salariale minimo, soprattutto a danno delle esportazioni dai paesi in via di sviluppo. In secondo luogo la politica agricola comunitaria della Comunità europea (CEE) si è rivelata ostacolo difficile e crescente agli scambi agricoli, soprattutto a spese degli Stati Uniti, tanto che non è improbabile che la spinosa questione apra la via a contromisure protezionistiche. In terzo luogo, dopo i successivi ritocchi alle tariffe in genere, le barriere non tariffarie hanno assunto un'importanza sempre maggiore. Tema della presente comunicazione è la soluzione del primo problema, una soluzione che comporta per i paesi industrializzati processi di ristrutturazione ad ampio respiro.

L'opportunità della Adjustment Assistance

2. I prossimi negoziati commerciali dovranno affrontare con sempre maggiore impegno quel divario tra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati che rappresenta uno dei principali squilibri nei rapporti economici internazionali. Nonostante l'introduzione degli schemi di preferenza, il gap si riscontra tuttora al livello delle misure protettive adottate dai paesi industrializzati, specialmente a favore delle rispettive produzioni manifatturiere a grande intensità di risorse e di lavoro. L'assistenza all'adattamento è destinata appunto ad abbattere nei paesi più avanzati questo irriducibile residuo di protezionismo, nell'intento di agevolare il processo di adeguamento e di facilitare la riqualificazione o l'indennizzo di coloro che subiscono gli svantaggi dell'aumentata competitività dei prodotti d'importazione. Si tratta inoltre, in senso preventivo, di un mezzo per incoraggiare il processo di ristrutturazione mediante il quale sarà possibile evitare gli attriti strutturali e le resistenze politiche di coloro che temono di essere danneggiati dalla liberalizzazione. Nelle economie più avanzate si va dicendo fin dagli inizi dello scorso decennio che i provvedimenti di assistenza sono complementari alla liberalizzazione e alternativi al protezionismo. Nella sua prima sessione del 1964 la Conferenza dell'ONU su-

gli scambi e lo sviluppo (UNCTAD) raccomandava una serie di accordi di assistenza ai paesi industrializzati nei confronti delle importazioni di manufatti dai paesi in via di sviluppo; alla terza conferenza UNCTAD del 1972 l'assistenza all'adattamento ha costituito uno dei principali temi di discussione.

3. Una politica che agevoli l'adeguamento all'aumento delle importazioni è giustificabile sia a livello di benessere internazionale sia a livello di benessere nazionale. Da un punto di vista cosmopolitico può essere considerata condizione pregiudiziale di un'ulteriore liberalizzazione, elemento indispensabile dell'integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale. Sul piano nazionale la giustificazione potrebbe trovarsi nei principi dell'economia del benessere. Secondo una tesi molto diffusa, all'economia nel suo insieme non deriverebbero molti vantaggi dalla liberalizzazione degli scambi: deve quindi essere possibile che coloro che traggono vantaggio da questo tipo di rapporti compensino coloro i quali hanno tutto da perdere. I vantaggi sono diffusi tra i consumatori, i quali traggono beneficio dal calo dei prezzi dovuto ai prodotti d'importazione, e tra i percipientori di reddito, i quali partecipano ad un maggior incremento della produttività globale dovuto ad una più efficiente ripartizione delle risorse. Tra gli aspetti negativi è inevitabile la situazione di disagio nella quale vengono a trovarsi i lavoratori dequalificati e gli investitori delusi. E non di rado i danneggiati si incontrano nelle regioni periferiche delle diverse nazioni. Il pacchetto dei provvedimenti che vengono ritenuti adeguati a compensare le perdite è costituito da una fitta rete di misure previdenziali, di sussidi alla riqualificazione e alla mobilità del lavoro, nonché da una serie di incentivazioni speciali agli investimenti nei settori non colpiti dalla liberalizzazione.

4. L'assistenza all'adattamento può anche risultare necessaria dal punto di vista dell'assetto degli scambi tra Stati Uniti da un lato e CEE e Giappone dall'altro. A causa dei limiti di spazio imposti alla presente memoria, potremo sfiorare questo problema solo marginalmente. Nel disavanzo della bilancia dei pagamenti statunitense sta un grave ostacolo alla ristrutturazione. Si tratta comunque di uno squilibrio che può essere notevolmente attenuato,

come già si sta facendo, mediante la correzione degli attuali cambi valutari, ma il fardello dell'adeguamento sarà imposto ai produttori di quei paesi la cui divisa è stata recentemente rivalutata, o sta per esserlo, nei confronti del dollaro. Le variazioni dei cambi monetari, se in linea di massima influiscono in egual misura su tutte le diramazioni del settore estero, rischiano tuttavia di essere più dannose per certe branche che per altre. Ad ogni modo l'adeguamento alle crescenti importazioni dagli Stati Uniti è una cosa del tutto diversa dall'adattamento alle importazioni provenienti dai paesi a basso livello salariale. Per questi ultimi il potenziale d'esportazione cresce soprattutto in corrispondenza dei beni ad elevata intensità di lavoro, mentre il potenziale d'esportazione degli Stati Uniti si dilata massimamente nel settore agricolo e delle lavorazioni alimentari da un lato, e nelle produzioni manifatturiere a forte intensità di ricerca e di specializzazione dall'altro. Per il momento, grazie al meccanismo di compensazione insito nella politica agricola comunitaria, l'agricoltura e le lavorazioni alimentari non hanno risentito eccessivamente delle variazioni valutarie. Del resto, essendo fortissimo l'interesse statunitense per l'esportazione nel settore agricolo-alimentare, sembra inevitabile da parte dei paesi della CEE il riconoscimento di certe concessioni in vista di ulteriori negoziati, nonché l'intensificazione dell'assistenza all'adattamento per gli addetti all'agricoltura. Quanto ai prodotti ad alta intensità di ricerca e specializzazione, l'assistenza all'adattamento appare superflua: il mercato mondiale di questo tipo di beni si va espandendo ad un ritmo tale che l'adeguamento non sarà necessariamente accompagnato da ingenti squilibri di manodopera.

Anatomia del processo di adattamento

5. Quanto alle caratteristiche generali del processo di adattamento, l'esperienza del passato può insegnarci qualcosa: per esempio che, soprattutto nel settore della manifattura ad alta intensità di lavoro, i paesi in via di sviluppo hanno visto aumentare la propria competitività in campo internazionale. Dalla Tabella 1 si può ricavare un'idea complessiva del comportamento dei paesi in via di sviluppo sui mercati d'importazione delle quattro regioni a più

alto livello industriale. Dalla tabella si può notare come quei paesi abbiano rapidamente guadagnato terreno con i loro manufatti a intensità di lavoro in tre delle regioni suddette, mentre la loro quota complessiva del mercato d'importazione è andata scemando a causa della modesta espansione dei prodotti primari che ancora predominano nel pacchetto delle rispettive esportazioni. Nel caso della CEE e del Giappone si può inoltre osservare un aumento delle quote di mercato per i prodotti a forte intensità di materie prime: nella CEE e negli Stati uniti, sia pure su scala molto ridotta, hanno acquistato una maggior quota di mercato persino i prodotti manifatturieri a forte intensità di specializzazione. Un più attento esame dei dati commerciali (Tabella 2) rivela come, nel mercato delle importazioni della Comunità europea, ai gruppi merceologici più dinamici (quelli a due cifre) appartengano i prodotti del cuoio e delle pelli, i tessili, l'abbigliamento e le calzature.

6. E' da ritenersi ben fondata l'ipotesi che le tendenze prevalenti degli scambi con i paesi in via di sviluppo si mantengano inalterate. Gli studi condotti sugli elementi determinanti dei livelli di specializzazione hanno consentito di accertare che i paesi industrializzati subiscono un crescente svantaggio competitivo in quei rami della produzione che assorbono manodopera relativamente non specializzata o poco specializzata [1, 4]. Questi fattori della produzione abbondano invece nei paesi in via di sviluppo, i quali pertanto devono ritenersi predestinati a produrre, nella divisione internazionale del lavoro, beni ad alta intensità di manodopera. A livello di teoria commerciale, in questo campo i paesi in via di sviluppo godrebbero quindi di un relativo vantaggio, ma in pratica la loro efficienza nell'esportazione di tali beni, pur essendo notevolmente migliorata, è sempre piuttosto scarsa. Due sono i motivi principali. In primo luogo i paesi industrializzati impongono le tariffe massime sui prodotti per i quali è massimo il potenziale d'esportazione delle regioni meno sviluppate, ostacolo attenuato solo in modo lieve dall'introduzione degli schemi di preferenza; a parte le tariffe, comunque, esistono certe barriere non tariffarie opposte agli scambi, soprattutto a livello di contingentamento delle importazioni provenienti dai paesi a basso livello retributivo. In secondo luogo gli stessi paesi in via di sviluppo sono da troppo tempo impegnati in una strategia d'in-

dustrializzazione sostitutiva dell'importazione e discriminante a danno delle esportazioni di prodotti finiti. Dagli inizi degli anni sessanta in poi va crescendo il numero dei paesi che, passando ad una strategia d'industrializzazione orientata all'esportazione, realizzano considerevoli successi: gli esempi più evidenti sono la Corea del Sud, Formosa e, più recentemente, il Brasile e il Messico.

7. Le ripercussioni dell'aumentata esportazione di prodotti finiti sulle economie avanzate dipendono dalle caratteristiche e dal comportamento dei settori più esposti alla concorrenza crescente. In Tabella 3 presentiamo talune di queste caratteristiche per i dieci settori maggiormente interessati nel caso della Germania occidentale. Quattro sono i punti che meritano particolare attenzione:

- 1° A eccezione dell'industria elettrica, tutti i settori più esposti richiedono un'immissione di capitale umano che è al di sotto della media per le manifatture e impiegano personale femminile in numero superiore alla media. In altre parole, rispetto agli settori, è minore la quantità di ingegneri, di personale dirigente e di addetti specializzati, mentre è maggiore la consistenza della manodopera femminile.
- 2° Sei dei settori di sostituzione delle importazioni sono regionalmente distribuiti più regolarmente rispetto all'intero campo industriale. Pertanto la contrazione di questi settori potrebbe determinare una distribuzione regionale diseguale delle industrie. Inoltre i quattro settori per i quali il grado di concentrazione regionale è superiore alla media sono localizzati soprattutto in regioni periferiche. La circostanza aggrava i problemi regionali provocati dall'aumento delle importazioni dai paesi in via di sviluppo.
- 3° Il quadro della remunerazione dei fattori nei settori interessati, misurata secondo il rendimento sugli investimenti e il livello salariale, è sorprendente: mentre nove

delle dieci industrie considerate presentano salari e stipendi inferiori alla media, solo due su dieci realizzano rendimenti di capitale al di sotto della media. Da ciò è lecito presumere che, in genere, gli incentivi al passaggio ad altri settori dovranno essere maggiori per i lavoratori dipendenti che non per gli imprenditori.

- 4° Quanto al comportamento dei settori considerati sul piano degli investimenti, sembra che la motivazione maggiore agli immobilizzi sia la possibilità di eludere la pressione salariale. A eccezione dei settori elettrico e dei metalli non ferrosi, infatti, gli investimenti hanno avuto carattere difensivo, nel senso di un maggior risparmio di manodopera rispetto alla media.

8. Il problema chiave per i responsabili politici è la misura in cui potrà verificarsi, in concomitanza con l'adattamento, il prevedibile sradicamento della manodopera. Benché sia impossibile prevedere quantitativamente gli effetti sull'occupazione, se ne può avere un'idea quanto all'ordine di grandezza qualora si precisino certe ipotesi concernenti l'incremento delle importazioni, l'aumento della produttività del lavoro e le reazioni dei settori interessati. Ovviamente i risultati risentiranno tanto delle ipotesi avanzate quanto dei metodi impiegati, ma la concorrenza tra i previsori potrebbe servire a contenere la soggettività delle previsioni. Con il ricorso a ipotesi e metodologie più o meno diverse tra loro, previsioni sono state avanzate da Ian Little, Tibor Scitovsky e Maurice Scott [5], dall'Ufficio internazionale del lavoro (ILO) [3], dall'UNCTAD [6] e dall'Istituto di economia internazionale di Kiel [2]. Nonostante la diversa impostazione e nonostante il fatto che questi studi non si riferiscano quasi mai agli stessi paesi, è possibile individuare un aspetto comune a tutte le indagini citate: il fatto accertato che il tasso annuo complessivo della dequalificazione del lavoro dovuta alle aumentate importazioni dai paesi in via di sviluppo risulta inferiore all'1% della forza di lavoro industriale. Come hanno posto in rilievo le ricerche dell'ILO e dell'UNCTAD, si tratta di una frazione trascurabile della perdita complessiva di posti di lavoro provocata dalle differenze intersettoria-

li negli aumenti della produttività della manodopera. Pertanto il pericolo della disoccupazione che potrebbe derivare dall'aumento delle esportazioni di prodotti finiti da parte dei paesi in via di sviluppo appare meno drammatico di quanto non si ritenga comunemente. E' opportuno però precisare due elementi importanti. In primo luogo, a differenza della dislocazione del lavoro dovuta alla produttività, quella dovuta alle importazioni non è generalmente considerata inevitabile, dal momento che il commercio estero è comunque sempre vincolato a determinate interferenze; del resto il fenomeno negativo non è neppur considerato degno di nota in quanto i benefici derivanti dalla liberalizzazione non sono tanto ovvi e immediati quanto i danni. Tale atteggiamento è diffuso soprattutto nei paesi industrializzati che soffrono di gravi crisi di disoccupazione, ma per altri motivi. In secondo luogo, benché il tasso complessivo della disoccupazione causata dalle importazioni sia piuttosto modesto, certi problemi gravi che scaturiscono in taluni settori e in talune regioni giustificano pienamente l'opportunità dell'assistenza all'adattamento.

Stato attuale della politica d'assistenza all'adattamento

9. Mediante approfondite indagini la segreteria dell'UNCTAD ha presentato il quadro delle politiche d'assistenza all'adattamento adottate in cinque economie di mercato avanzate [6]. Le conclusioni più interessanti che si possono trarre dallo studio UNCTAD si riassumono nei seguenti quattro punti:

- Non esiste alcun programma appositamente formulato per compensare le ripercussioni dell'aumento delle importazioni provenienti dai paesi in via di sviluppo.
- A prescindere da tutte le parole che sono state spese a favore della redistribuzione delle risorse, i provvedimenti d'assistenza all'adattamento si configurano essenzialmente negli aiuti alle regioni arretrate e nella generica incentivazione alla mobilità a favore di investitori e di lavoratori, incentivazione che comprende l'assistenza alla riqualificazione della manodopera. Scopo di tali provvedimenti è di agevolare reazioni favorevoli alle modifiche strutturali, indipendentemente dalle cause.

- Soltanto nel Canada e negli Stati uniti sono state varate misure di assistenza all'adattamento a favore di imprese e di categorie di lavoratori esposte ai danni dell'intensificata concorrenza delle importazioni dovuta alla liberalizzazione. Tali provvedimenti sono stati introdotti in corrispondenza delle riduzioni tariffarie connesse con il Kennedy Round. In entrambi i paesi le imprese possono chiedere finanziamenti non solo per l'ammodernamento degli impianti preesistenti, ma anche per il dirottamento delle risorse verso altre attività. In base ad una scappatoia offerta dalla legislazione vigente, negli Stati uniti è possibile avvalersi di varie forme di previdenza sociale in luogo dell'assistenza all'adattamento.
- Un'attenzione particolare è riservata in tutti e cinque i paesi considerati ai tessuti di cotone, oggetto di grande interesse nei paesi in via di sviluppo. I vari programmi d'assistenza attuati in questa direzione sono considerati quasi unanimemente insufficienti. Ecco perché in quasi tutti i paesi il settore tessile-cotoniero esercita sul governo pressioni intese a garantire un'assistenza di sopravvivenza che non può essere certo considerata assistenza all'adattamento in senso antiprotezionistico.

L'analisi UNCTAD si conclude con la deludente affermazione che "la persistenza di imponenti barriere tariffarie e non tariffarie opposte alle esportazioni dei paesi in via di sviluppo, nonché l'esenzione degli articoli 'sensibili' dal sistema generalizzato delle preferenze, sono la dimostrazione evidente che le attuali politiche e gli attuali programmi di assistenza all'adattamento non sono né intesi né adeguati a produrre una maggior liberalizzazione nei confronti delle importazioni provenienti dai paesi in via di sviluppo." [6, p. 56]. Per riassumere, gli strumenti esistenti possono rivelarsi utili quando la crisi si sia già verificata, ma sono insufficienti a prevenire il protezionismo ed a incentivare la ristrutturazione.

Criteri orientativi della politica di ristrutturazione

10. La notevole carenza di strumenti d'assistenza all'adattamento adeguati ed efficaci costituisce oggi il più grave impedimento ad ulteriori concessioni commerciali, soprattutto a favore dei paesi in via di sviluppo. Ne è chiaro esempio l'atteggiamento che i paesi industrializzati hanno assunto sulla questione della generalizzazione delle preferenze tariffarie verso le importazioni dai paesi in via di sviluppo; nessuno dei paesi più avanzati ha fatto ricorso all'assistenza all'adattamento, nessuno si è dichiarato disposto a proporre un'offerta generosa. Gli Stati Uniti si dimostrano tuttora riluttanti persino a concedere preferenze tariffarie generalizzate. La Comunità europea e gran parte degli altri paesi industrializzati hanno abbinato agli schemi preferenziali un meccanismo di salvaguardia per i cosiddetti prodotti "sensibili," sia sotto forma di clausole limitative, sia sotto forma di deliberate scappatoie legislative. Inoltre tutti i paesi continuano ad applicare, come per il passato, il contingentamento delle importazioni di diversi prodotti "sensibili" provenienti dai paesi a basso livello salariale. Il catalogo degli articoli "sensibili" può essere interpretato come una sorta di consenso sociale alle attività nazionali, la cui conservazione è in conflitto con gli interessi d'esportazione dei paesi in via di sviluppo, giacché riguarda soprattutto i beni sui quali i paesi in via di sviluppo godono di un relativo vantaggio. Dal punto di vista degli esportatori dei paesi in via di sviluppo il meccanismo di salvaguardia contiene un elemento di rischio che non favorisce certo l'intensificazione degli sforzi d'esportazione.

11. Gli aiuti alla ristrutturazione sotto forma di assistenza all'adattamento non comporterebbero simili inconvenienti, ma per i singoli paesi il passaggio dalla sicurezza garantita dalle limitazioni commerciali in atto o in potenza, alla sicurezza permessa dall'assistenza alla ristrutturazione non è certo facile. L'abolizione di ogni salvaguardia commerciale senza la garanzia che anche altri paesi si uniformino a tale politica costituisce un impegno che anche il governo più liberalmente orientato potrebbe non avere la forza di assumersi. La ragione è che il mercato che si trovasse solo nell'abbattere le barriere attirerebbe un flusso rapidissimo di importazioni che anche il miglior mec-

canismo di adeguamento non riuscirebbe mai ad assorbire senza gravi attriti. Il passaggio ai provvedimenti di adattamento sembra dunque più facilmente attuabile se il numero dei paesi industrializzati che vi aderiscono è sufficientemente alto. Nasce allora il quesito se non sia meglio, allo scopo di preparare il terreno per l'ulteriore liberalizzazione, affrontare prima di tutto questo problema in occasione dei prossimi negoziati commerciali.

12. Su quali punti si dovrà negoziare? L'obiettivo dovrebbe essere il riconoscimento unanime del fatto che gli imprenditori e i lavoratori che producono beni considerati "sensibili" possano ragionevolmente pretendere sussidi statali che consentano loro di passare ad altre attività non "sensibili" di produzione. Si dovrebbe inoltre concordare la necessità di abolire entro un periodo di tempo prestabilito le salvaguardie attualmente esistenti. I sussidi governativi potrebbero assumere la forma di agevolazioni fiscali, tra le quali premi di investimento e di ammortamento accelerato a favore degli imprenditori disposti ad investire gli utili in attività non "sensibili." Da escludere è invece l'assistenza alle attività "sensibili," proprio per evitare investimenti difensivi. I lavoratori dovrebbero essere assistiti mediante il finanziamento della riqualificazione professionale e del trasferimento da un luogo di lavoro ad un altro. Se poi sul nuovo posto di lavoro li attendesse un salario inferiore, sarebbe giusto indennizzarli per un determinato periodo di tempo. Per i lavoratori anziani che non riuscissero ad ottenere un nuovo impiego, si potrebbe stabilire un'opzione di pensionamento anticipato senza alcun danno economico in termini previdenziali. L'accesso ai sussidi statali non dovrebbe essere vincolato a criteri di idoneità qualora una data attività fosse già tutelata da altre forme di salvaguardia: l'idoneità al sussidio dovrebbe essere attentamente controllata solo nel caso in cui la richiesta degli aiuti di ristrutturazione fosse avanzata per attività tuttora non protette. Nelle trattative non importa tanto concordare sui dettagli del programma d'assistenza, materia specifica di politica interna, quanto trovare l'unanimità sull'abolizione delle salvaguardie finora impiegate.

13. Indipendentemente dai negoziati sulle salvaguardie, ciascun paese dovrebbe organizzare la propria politica regionale e quella degli investimenti interni ed esteri in modo tale da far posto ad un aumento delle importazioni provenienti dai paesi in via di sviluppo. Su questo piano assume una grande importanza la politica regionale. Come risulta evidente dall'analisi del processo di adattamento, sono le regioni periferiche e la manodopera femminile, meno mobile interregionalmente di quella maschile, a risentire maggiormente degli adeguamenti commerciali e della liberalizzazione. E' quindi compito dei programmi regionali rafforzare la convenienza di localizzare nelle regioni periferiche le attività che non sono messe a repentaglio dai nuovi sviluppi. Per il momento in quasi tutti i paesi la politica regionale è però molto lontana da questo traguardo, in quanto si limita a creare semplicemente nuovi posti di lavoro, rappresentando così un sussidio occulto a favore di attività ad alta intensità di manodopera. Allo scopo di rendere coerente la politica regionale con il programma di assistenza all'adattamento, dovrebbero essere escluse dai piani di aiuto regionali tutte le attività "sensibili."

14. Attualmente gran parte dell'incentivazione prevista dai programmi regionali, dalla politica settoriale e dalla politica di investimento all'estero si basa sull'ammontare dei fondi investiti. Questo è il motivo per cui il fattore della produzione che risulta maggiormente sovvenzionato è il capitale fisico. Se si accetta l'ipotesi che nei paesi in via di sviluppo il fattore relativamente più abbondante è la manodopera non specializzata o scarsamente specializzata, allora è chiaro che nei paesi industrializzati il fattore relativamente più abbondante è rappresentato dagli specialisti e dalla possibilità di applicare nuove tecnologie. Dal momento che a livello internazionale il fattore più mobile è il capitale fisico, c'è da chiedersi se sia opportuna l'attuale struttura delle incentivazioni per incoraggiare l'impiego ottimale delle risorse mondiali: per il raggiungimento di questo obiettivo, l'incentivazione degli investimenti diretti nei paesi in via di sviluppo, orientati al numero dei posti di lavoro che si creano, risulterebbe per esempio più efficace che non la prassi attuale, consistente in agevolazioni fiscali proporzionate all'ammontare dei capitali investiti. Gli incentivi ad orientamento occupazio-

nale sono più idonei a realizzare un'efficiente redistribuzione delle risorse mondiali ed il trasferimento a livello internazionale delle attività industriali di settore. Una simile trasformazione internazionale delle strutture è compatibile con i relativi svantaggi sofferti dai paesi industrializzati e può mitigare la disoccupazione di massa dei paesi in via di sviluppo. D'altro canto i paesi più avanzati economicamente hanno bisogno di un meccanismo che convogli i capitali lungo canali capaci di assicurare certi vantaggi relativi. E tale meccanismo dovrebbe entrare in funzione prima che la pressione crescente della concorrenza dei prodotti d'importazione assuma carattere di virulenza. La soluzione potrebbe trovarsi in una serie di incentivi agli investimenti interni in collegamento con politiche regionali e settoriali che siano fondate sull'intensità di specializzazione dei nuovi progetti oppure sugli investimenti in quelle opere di ricerca e sviluppo che vi si accompagnano. Almeno quest'ultima variabile è non meno facilmente amministrabile del complesso degli investimenti fisici; in altri termini, invece di incoraggiare gli investimenti in hardware, converrebbe incoraggiare quelli in software. Ma queste non sono che alcune considerazioni preliminari intorno ad una politica di assistenza all'adattamento possibilmente operante non solo nel senso di agevolare il processo di adattamento, attenuandone le asprezze, bensì anche al fine di promuovere l'attuazione.

Tabella 1. Dati d'esportazione per i paesi in via di sviluppo in
corrispondenza di cinque gruppi merceologici

(% delle importazioni complessive)

Gruppo merceologico	CEE ^f		EFTA ^f		USA		Giappone	
	1964	1970	1964	1970	1964	1970	1964	1970
Prodotti agricoli ^a	51,2	49,5	31,9	32,3	63,8	56,5	36,9	38,2
Materie prime, compresi i combustibili ^b	55,0	58,2	45,8	44,3	55,6	47,4	53,7	52,0
Manufatti a intensità di materie prime ^c	11,9	14,3	11,0	9,9	17,2	15,5	35,8	45,9
Manufatti a intensità di lavoro ^d	5,7	7,4	13,2	10,0	23,4	29,1	9,4	25,2
Manufatti a intensità di specializzazione ^e	1,0	1,3	2,0	2,0	3,8	6,0	5,0	2,8
T o t a l e	37,7	36,6	24,5	20,4	36,0	26,3	40,3	39,7
^a SITC 0+1+4; ^b SITC 2+3 ^c SITC 6-65-61-69; ^d SITC 8-86+65+61+69; ^e SITC 5+7+86; ^f % del com- mercio extra-comunitario								

Fonte: OCSE, Trade by Commodities, Serie B, Current issues.

LEGENDA IN ITALIANO

Tabella 2. Quote percentuali dei paesi in via di sviluppo sui
mercati d'importazione di CEE, EFTA, USA e Giappone
1964 e 1970

Gruppo merceologico

Prodotti agricolo-alimentari

Materie prime

Prodotti chimici

Manufatti classificati essenzialmente secondo il materiale:

Cuoio, pelli e relativi prodotti finiti

Tessili

Siderurgici

Metalli non ferrosi

Prodotti finiti metallici

Macchinari e mezzi di trasporto

Macchinari non elettrici

Macchinario elettrico

Mezzi di trasporto

Manufatti vari

Abbigliamento

Calzature

Strumenti professionali, scientifici e di controllo

Altri beni

Totale

^a% del commercio extra-comunitario

Fonte: OCSE, Trade by Commodities, Serie B, Current issues

LEGENDA IN ITALIANO

Tabella 3. Caratteristiche esemplari dei settori tedesco-occidentali esposti alla pressione concorrenziale delle importazioni dai paesi meno sviluppati

SETTORE

Settori a intensità di materie prime:

Alimentari, bevande e tabacco

Legno

Cuoio e pelli

Metalli non ferrosi

Settori a intensità di lavoro:

Abbigliamento

Prodotti del cuoio e delle pelli

Strumenti musicali, giocattoli, gioielli e articoli sportivi

Calzature

Tessili

Elettromeccanici

Totale manufatti

CARATTERISTICA

% dell'aumento totale delle importazioni^a dai Paesi meno sviluppati

Intensità di materie prime^{a, b}

Intensità di capitale^a: Capitale fisico-Capitale umano-Capitale totale
per addetto

Concentrazione regionale^c

% di personale femminile sul totale

% reale del protezionismo tariffario

Valore aggiunto per addetto^a

Salari e stipendi per addetto^a

Rendimento sul capitale fisico^a

Effetto in risparmio di manodopera della formazione del capitale fisso lordo^d

NOTE ALLA TABELLA 3

^aTotale manufatti = 100

^b% dei fattori dal settore primario secondo la classificazione tedesca dei fattori e della produzione (input-output, per agricoltura, caccia e pesca, foreste, estrazione, energia e opere idrauliche) rispetto al totale dei fattori

^cCoefficiente di variazione per le percentuali settoriali rispetto all'occupazione industriale per regione

^dRapporto tra il tasso d'incremento di capitale fisico per addetto dal 1964 al 1970 e il tasso di formazione del capitale fisso lordo risultante dal rapporto tra la formazione di capitale accumulato tra il 1964 e il 1970 e le riserve di capitale fisso lordo nell'anno base 1964

^eMedia ponderata

^fEsclusi generi alimentari, bevande e prodotti del tabacco

Fonte: [2, p. 115]

7

FIERA INTERNAZIONALE DI MILANO

16 APRILE 1973

Convegno: Negoziati Commerciali Internazionali : Conflitto o
Cooperazione ?

Meeting : International Trade Negotiations: Conflict or Co-
operation ?

Francesco Forte

I RAPPORTI TRA LE POLITICHE MONETARIE E
COMMERCIALI

Le discussioni sulla rinegoziazione delle tariffe doganali si sono mescolate quasi inestricabilmente con quelle sull'aggiustamento dei tassi di cambio e sullo assetto monetario internazionale. Lo scopo del mio intervento è di puntualizzare alcuni principi che sono, quasi tutti, abbastanza elementari e di facile consenso teorico, ma ciò non pertanto fondamentali, in questa materia.

Primo principio: è meglio - salvo eccezioni - provvedere al riequilibrio delle bilance dei pagamenti con correzioni monetarie che con dazi. Meglio dal punto di vista dell'economia internazionale complessivamente presa, oltretutto di singole economie, considerate per conto proprio. In verità, una tariffa doganale sulle importazioni, anche se è generale ed uniforme, se si ragiona in regime di cambi fissi e, comunque, se la bilancia dei pagamenti, accanto alle importazioni ed alle esportazioni di merci, contiene anche altre voci, non è equivalente a una svalutazione monetaria. Questa rincara le importazioni, in moneta nazionale, del proprio ammontare, ma rende anche a più buon mercato, in moneta estera, fermo restando il prezzo in moneta nazionale, le esportazioni. Per l'equivalenza, accanto al dazio sulle importazioni bisognerebbe porre una sovvenzione alle esportazioni del medesimo ammontare. In termini di commercio internazionale, il dazio attua una riduzione degli scambi complessivi, la svalutazione della moneta, invece, non ha questo effetto, perché se diminuisce il volume di ciò che la nazione che svaluta la moneta importa, accresce il volume di ciò che essa esporta.

I paesi colpiti dal dazio, debbono registrare la perdita dei mercati esteri, che in tal modo si determina. I consumatori del paese che impone il dazio, debbono pagare di più. Invece, con la svalutazione, i paesi verso cui essa è attuata, mentre

hanno un danno, per la riduzione delle loro esportazioni, ricavano un beneficio dalle (maggiori) importazioni a prezzo più basso che, così, possono conseguire. I consumatori del paese che attua la svalutazione pagano più cari i beni di provenienza estera, ma possono sperare di avere un maggior reddito, accrescendo il volume di vendite verso l'estero. Naturalmente, le cose, in concreto, non sono così semplici. Ma a grandi linee, questo è vero. In verità, poi, i dazi non sono mai generali ed uniformi e la nazione che li accresce, per realizzare qualcosa di simile al beneficio che può conseguire con un deprezzamento della moneta nazionale verso l'estero, di solito aumenta proporzionalmente una tariffa che ha aliquote diseguali per i vari beni. Il dazio così realizza una distorsione dei traffici che la svalutazione della moneta non determina.

Arriviamo così al secondo principio. E' più pericolosa una seconda guerra tariffaria, che la possibilità di svalutazioni competitive. Quando un paese svaluta la propria moneta può attendersi che altri facciano altrettanto, per ristabilire le distanze. Quando un paese rincara i propri dazi, può attendersi che gli altri reagiscano rincarando i propri. Ma una guerra tariffaria e la conseguente escalation è molto più probabile e foriera di danni che una competizione nelle svalutazioni. Infatti un paese che vede l'altro svalutare la propria moneta, riceve comunque un beneficio perché importa a miglior prezzo. Questo può aiutarlo a sopportare l'altrui svalutazione. Invece un paese che vede l'altro porre dazi, non riceve nessun vantaggio. E' dunque più portato a reagire con altri dazi: e ciò anche se ha una buona bilancia dei pagamenti. I dazi sono diseguali e il loro accrescimento crea distorsioni. Un paese che le subisce, per rimuoverle, può essere indotto

ad agire con altri dazi ed è più esposto alle richieste di favorire per i propri operatori che vogliono una protezione che non trovano, allora, ostili quelli che vi si oppongono, in quanto interessati al libero scambio, per promuovere le proprie esportazioni. Se tutti i paesi svalutano le proprie monete di una data cifra, alla fine, salvo per il prezzo dell'oro, nulla è accaduto, posto che il processo sia abbastanza rapido, da non avere disorganizzato il sistema monetario e incentivato l'inflazione per espansione monetaria interna. Se tutti i paesi rincarano i propri dazi, alla fine ne può derivare invece una sostanziale riduzione dei traffici internazionali, al limite (è solo una ipotesi di scuola: utile però per capire la direzione in cui ci si muove) la loro soppressione.

Terzo principio: svalutazioni e dazi non possono trovare giustificazione che nella parte corrente mercantile della bilancia dei pagamenti. Il movimento di capitali e i trasferimenti unilaterali non li giustificano, salvo possano avere una giustificazione autonoma. E neppure i debiti patrimoniali di propria moneta. Un dazio temporaneo può essere preferibile a una svalutazione della moneta, perché può provvedere a difficoltà momentanee. Se si tratta di difficoltà nelle importazioni ed esportazioni di merci e servizi, è evidente che un paese prima o poi vi dovrà provvedere, a meno che possa vivere al di là dei propri mezzi. Le cose stanno diversamente per difficoltà di diversa origine. In tale caso perché sia accettabile, la correzione del cambio o il dazio temporaneo, bisognerà dimostrare che il paese che la attua ha un motivo, in sé valido, per vivere al di qua dei propri mezzi e, corrispondentemente, costringere gli altri paesi a vivere al di là. Indubbiamente, un argomento per un paese, per vivere al di qua dei propri mezzi sono gli aiuti al terzo mondo; un altro argo-

mento le spese militari a favore di altri paesi, gli investimenti di capitali all'estero, invece non appaiono un argomento della stessa fondatezza, quando si tratta di investimenti in paesi che non hanno bisogno di aiuti quindi non possono essere considerati come un aiuto alla bilancia dei pagamenti neppure la sterilizzazione di un capitale di propria moneta, che circola per il mondo può fornire una simile giustificazione. Infatti, in linea di principio, esso è responsabilità sia di chi lo ha emesso come di chi ha contribuito a prenderlo e a diffonderlo. Si può sterilizzare con vari mezzi: come i prestiti internazionali; anziché eliminarlo con il deprezzamento che induce a spenderlo. Ma molti paesi non riescono a risolvere, da soli, una parte sostanziale dei problemi della propria bilancia dei capitali. A questo fine, occorre una cooperazione internazionale.

Ed eccomi a un quarto principio. A me pare elementare e fondamentale. Tuttavia ammetto francamente che non è suscettibile di facile consenso teorico. Affinché gli scambi di beni e servizi possano svolgersi su una base monetaria non artificiosa, è necessario suddividere il mercato dei cambi in due: da un lato le transazioni sulla moneta commerciale, dall'altro lato quelle sulla moneta finanziaria. Ciò discende innanzitutto dalla constatazione che i movimenti finanziari che si svolgono, a livello internazionale, oggi sono inficiati da difetto di controllo della liquidità mondiale da tempo per quanto riguarda il dollaro e il meccanismo moltiplicativo del mercato dell'eurodollaro e più recentemente anche per quanto riguarda le eurodivise. Se si separano le vicende della moneta finanziaria, che ha tanti elementi artificiosi e fluidi da quelli della moneta commerciale, si pongono in sostanza, la manovra delle riserve e la parità ufficiale della moneta su di una ba-

se reale: quella dei conti economici con l'estero, riguardando l'esportazione e l'importazione di beni e servizi. Si pone cioè la finanza internazionale e la politica valutaria al servizio dell'economia anziché viceversa. Si ricostituisce così una base reale per la moneta: con maggiore razionalità che quando la moneta era ancorata all'oro o consisteva nell'oro; in questo modo il valore della moneta di una singola nazione riposa su ciò che essa può vendere e su ciò che essa ha bisogno di comperare. Ovviamente fra le due quotazioni vi è un collegamento. Ma è importante che la valuta finanziaria possa fluttuare per conto proprio, mentre quella commerciale viene stabilizzata: l'una per seguire la logica della finanza, l'altra la logica dell'economia. Non vi è da temere che uno scollamento eccessivo fra le due valute ponga in crisi il sistema? La risposta è che man mano che il congegno del doppio mercato si estende, esso si rafforza per ogni singola moneta e che, inoltre, non si sta proponendo un qualche cosa che possa risolvere "tutti i problemi" ma solo un rimedio per alcuni di essi.

Ed eccomi al quinto principio. Per una buona politica di scambi commerciali, gli operatori hanno bisogno di un quadro di certezza monetaria. Un regime di cambi assolutamente flessibili non è assolutamente adatto a tale scopo. Non lo è, soprattutto, se moneta commerciale e moneta finanziaria sono fuse in un unico mercato del cambio, che così subisce le alee dell'indeterminismo monetario internazionale e delle operazioni speculative sulle valute. Ma non lo è nemmeno quando si siano suddivisi i due mercati dei cambi e sia ammessa la fluttuazione anche su quello della moneta commerciale. Il metro monetario non può essere una variabile, se si vuole un regime di scambi con un mercato internazionale paragonabile a quello

interno. L'osservazione che il rischio a ciò inerente potrebbe essere superato mediante la diffusione di assicurazioni sul cambio, solleva più obiezioni di quanto ne pari. E' infatti ben diverso assicurare il rischio del cambio in regime di cambi fissi e in regime di cambi liberamente fluttuanti: il periodo di riferimento per il corso del cambio, in relazione alla conclusione del contratto e in relazione ai pagamenti, diventa, in regime di cambi fluttuanti un problema assai delicato ed opinabile. Il costo di questa assicurazione diventa più elevato e il rischio di ardua valutazione. Quanti mezzi lo stato dovrebbe impiegare, se si dovesse assumere tale rischio? Non vi è, a un certo punto, il pericolo di discriminazioni e di sovvenzioni occulte? E la lentezza, nella concessione della copertura assicurativa, non determinerebbe intralci agli affari? La formazione di aree economiche al cui interno vi sono cambi fissi e che operano con altre, in regime di cambi illimitatamente flessibili, in realtà implica la creazione di un ostacolo non tariffario verso l'esterno. In un mondo in cui i dazi sono oramai mediamente piuttosto bassi, e gli ostacoli non tariffari (assieme al pericolo di macchina indietro, nella politica doganale generale) appaiono perciò in particolare rilievo, fra gli ostacoli all'interscambio mondiale, mi pare che si debba porre l'attenzione su questo nuovo ostacolo non tariffario, che deriva, in parte notevole, dalla incapacità dei vari paesi del mondo di raggiungere un ordine monetario internazionale.

Certamente le parità fisse, aggiustabili in casi straordinari, su cui si è basato il sistema dei rapporti economici e finanziari internazionali, non hanno dato buona prova. Tale sistema comporta periodi traumatici di riaggiustamento. E determina anche una asimmetria, nelle azioni di aggiustamento, fra le

rivalutazioni, che possono essere maggiormente differite ed evitate, e le svalutazioni, cui a volte si finisce per soggiacere nel momento sbagliato. Ciò ha turbato e turba gli scambi. Può ostacolare le riduzioni tariffarie. I cambi fluttuanti che ora troviamo sono anche l'espressione del fallimento del sistema di cambi fissi, sebbene le cause di tale fallimento vadano più in là del congegno stesso, per toccare le basi della liquidità monetaria internazionale, la piramide della sua moltiplicazione e le regole o meglio non regole sui suoi movimenti da una area all'altra.

Assieme al doppio mercato dei cambi, mi pare dunque che, per il settore della moneta commerciale, si debba pervenire a un meccanismo meno rigido e meno traumatico di quello delle parità fisse. Eccomi dunque al sesto principio. Fra aree monetarie, deve potere operare, per gli scambi di beni e servizi, un meccanismo di cambi che concilii l'esigenza di stabilità e prevedibilità, con quella di flessibilità. A me pare che esso possa esser trovato nelle parità mobili, in entrambe le direzioni, per ciascuna moneta o gruppo di monete di un'area economica. Una volta suddivisi in due i cambi, vi sarebbero dunque le parità mobili per il settore della moneta commerciale, fra aree diverse e cambi fluttuanti, per il settore della moneta finanziaria, fra ciascuna nazione, all'interno di una data area e nei rapporti con l'esterno. Non ho bisogno di dilungarmi sulle caratteristiche delle parità mobili, perché sufficientemente note. Mi limiterò ad osservare che la assicurazione del rischio del cambio, con esse è molto più agevole che con le parità liberamente fluttuanti.

Certamente le parità fisse fra nazioni che sono fra loro unite in una sola area commerciale, comportano dei problemi di non facile soluzione, il cui controllo, per una parte notevole, si

trova al di fuori del settore monetario. Eccoci dunque al settimo principio. Perché le parità fisse fra nazioni di una stessa area commerciale possano reggere, senza far saltare tutto il congegno con ripercussioni anche all'esterno, occorre una coordinazione e integrazione di politiche economiche e fiscali fra le nazioni medesime. Anche questo è un tema noto che non penso sia questa la sede per discuterne, nei suoi vari aspetti.

Mi sembra da aggiungere che, comunque, nei rapporti fra aree commerciali diverse, le pure regole, per quanto pregevoli, non possono bastare. L'ottavo principio è che vi è bisogno di una maggior cooperazione monetaria internazionale. E' talmente ovvio che, nell'enunciarlo si ha il timore di dire una "banalità": e, almeno, una di quelle "banalità" che appartengono al novero delle cose a cui tutti credono, a parole, ma a cui nei fatti non si presta molta attenzione. Vorrei solo aggiungere in chiusura, che i paesi sviluppati ad economia non collettivistica, in questo campo, hanno una grossa responsabilità. Esportando instabilità monetaria, essi importano mancontento mondiale.

FIERA INTERNAZIONALE DI MILANO

16 APRILE 1973

Convegno Negoziati commerciali internazionali : Conflitto o Cooperazione ?

Meeting International Trade Negotiations : Conflict or Co-operation ?

BARRIERE NON TARIFFARIE E SCAMBI COMMERCIALI

FRA EUROPA E GIAPPONE

Kiyoshi Kojima
Università Hitotsubashi, Tokyo

1. Sviluppo degli scambi commerciali fra l'Europa e il Giappone

Durante gli ultimi quattordici anni le esportazioni giapponesi verso i sei paesi del Mercato Comune hanno avuto uno straordinario incremento, passando da 140 milioni di dollari US (fob) nel 1957, prima della costituzione della CEE, a 1.635 milioni di dollari US, ossia aumentando di più di 11,7 volte. Nello stesso tempo, le esportazioni della Comunità Europea verso il Giappone sono aumentate di 8,6 volte, passando da 180 milioni (fob) a 1.555 milioni di dollari US. Lo sviluppo degli scambi fra l'Europa e il Giappone è stato rapido e favorevole. L'aumento di 11,7 volte delle esportazioni giapponesi dirette alla CEE può essere paragonato : a) alle esportazioni totali giapponesi nel mondo (2.850 milioni di dollari US nel 1957 e 24.019 milioni nel 1971, con un aumento di 8,4 volte); b) alle esportazioni giapponesi negli USA (597 e 7.495 milioni di dollari US, aumento di 12,6 volte); c) alle esportazioni totali della CEE nel mondo (109.740 milioni e 346.150 milioni di dollari US, con un aumento di 3,15 volte); e d) agli scambi intracomunitari (7.860 milioni e 49.220 milioni di dollari US, con un aumento di 6,26 volte).

E' opportuno trascurare la complessità statistica del commercio giapponese con i paesi dell'EFTA, dato che presentava le stesse dimensioni, caratteristiche e tendenze del commercio con il Mercato Comune.

Benché gli scambi fra Europa e Giappone siano aumentati rapidamente, non si può affermare che l'Europa e il Giappone abbiano rapporti commerciali così intensi come potrebbe far credere la reciproca capacità commerciale. Nel 1971 le esportazioni giapponesi verso la CEE rappresentavano il 6,8% delle esportazioni totali e solo l'1,6% delle importazioni totali della CEE. Siccome le importazioni comunitarie rappresentano un mercato molto vasto - il 27% delle importazioni mondiali - il Giappone potrebbe indirizzare verso la CEE almeno la stessa percentuale delle sue esportazioni, se il suo commercio fosse distribuito in modo più uniforme nel mondo. In effetti invece il Giappone dirigeva verso l'Europa solo il 6,7% delle sue esportazioni. Quindi l'intensità delle esportazioni giapponesi verso la CEE corrisponde solo al 25% di quella che

potrebbe essere se i suoi scambi commerciali fossero più uniformi nelle varie parti del mondo. Dal punto di vista della CEE, le esportazioni verso il Giappone rappresentano solo lo 0.9% delle sue esportazioni totali, mentre le importazioni totali giapponesi sono il 5.8% delle importazioni mondiali. Quindi l'intensità delle esportazioni comunitarie verso il Giappone è solo del 16%. Gli Stati Uniti invece assorbono il 31.2% delle esportazioni giapponesi, il che rappresenta il 15.9% di tutte le importazioni americane, per cui l'intensità di scambio è del 258%, dato che la quota degli Stati Uniti nelle importazioni mondiali è del 12.1%. La ragione per cui l'intensità di scambio fra l'Europa e il Giappone sia così ridotta e rimanga a un livello così basso merita un serio esame. Una delle cause va probabilmente ricercata nell'esistenza di tariffe e di barriere non tariffarie, che dovrebbero essere ridotte o eliminate per poter espandere gli scambi a vantaggio reciproco.

Invece dell'ottimismo dominano i timori: timori sulla natura del commercio fra l'Europa e il Giappone, che riguarda soprattutto prodotti industriali; timori sul rapido incremento delle esportazioni giapponesi nei confronti dell'Europa. Tali timori possono favorire soprattutto in Europa la reazione e il protezionismo.

Nel 1971, i manufatti leggeri, come tessili, piastrelle, ceramiche, giocattoli e calzature, rappresentavano il 15.8% delle esportazioni giapponesi verso la CEE, i manufatti pesanti e i prodotti chimici, come acciaio, macchinari, apparecchiature elettroniche, automobili, navi, macchine fotografiche e altri strumenti di precisione il 62.7%, mentre il residuo 20.5% era costituito da prodotti alimentari e materiali vari, soprattutto pesce in scatola. Quattordici anni fa, invece, nel 1957, il rapporto era l'inverso: i manufatti leggeri costituivano il 50.0%, gli alimentari e le materie prime il 30.5% e i manufatti pesanti e i prodotti chimici il 19.5%. Questa rapida ascesa della tendenza delle esportazioni giapponesi verso macchinari di buona qualità, caratterizzati da una domanda molto elastica, è stata il principale fattore della rapida e favorevole espansione delle esportazioni giapponesi verso l'Europa.

Nel 1971 più dell'87% delle importazioni giapponesi provenienti dalla CEE comprendeva prodotti lavorati, il 44.8% vari tipi di macchinario, il 22.2% erano prodotti chimici e il 20.4% manufatti leggeri. Questa composizione delle importazioni si è modificata di poco durante l'ultimo decennio. Perciò il Giappone e l'Europa hanno incrementato il loro commercio orizzontale di manufatti. E' questa una situazione particolare nel commercio giapponese, che in altre aree è caratterizzato soprattutto da scambi verticali. Le esportazioni giapponesi nel mondo sono costituite per più del 95% da prodotti lavorati, mentre il 72% delle sue importazioni è rappresentato da prodotti primari. Si dice che il commercio orizzontale di prodotti lavorati è diventato e continuerà ad essere in futuro un fattore di maggiore prosperità rispetto al commercio verticale (lo scambio di manufatti contro prodotti primari) negli

scambi mondiali, perché una proporzione più elevata di reddito viene spesa per i prodotti lavorati quando il reddito sale; perché l'elasticità della domanda è più alta per i prodotti lavorati; la diversificazione dei prodotti nei manufatti permette di soddisfare gusti diversi e a questo scopo vengono creati progressivamente prodotti nuovi; e perché l'economia di scala riduce i costi e crea un consumo di massa, e così via. Il commercio orizzontale di prodotti lavorati, per contro, è molto precario dal punto di vista della politica protezionistica, perché le differenze di costo fra i paesi avanzati sono minime e i nuovi prodotti e i procedimenti produttivi di un paese vengono facilmente imitati dagli altri. Quindi lo scambio orizzontale è un'arma a doppio taglio; avrà un grande incremento in una situazione di libero commercio, ma subirà un rapido deterioramento se predomina il protezionismo. Per questo l'integrazione economica, come esiste nella CEE e nella CEE ampliata, ha prosperato e il Giappone dovrebbe imparare molto da queste realizzazioni.

Il Giappone ha seguito le orme delle economie europee e ha raggiunto un analogo stadio di industrializzazione verso il 1965, diversificando le industrie manifatturiere, sviluppando le verso prodotti più sofisticati e di alta qualità e rafforzando la sua concorrenzialità sul piano internazionale mediante una produzione su larga scala. Per questo, a partire dal 1968 la bilancia commerciale giapponese è divenuta eccedentaria sul piano delle esportazioni non solo nei confronti degli Stati Uniti, ma anche dell'Europa e del resto del mondo nel suo insieme. Tale situazione è il risultato di vari elementi: da un lato, gli anni '70 possono essere considerati il periodo del raccolto per il Giappone dopo gli sforzi di industrializzazione del passato che hanno portato tutta una serie di industrie manifatturiere in una posizione competitiva; dall'altro, l'economia europea e quella americana sono così mature rispetto a quella giapponese, più giovane e dinamica, da preferire una situazione di tranquilla stabilità alla produzione concorrenziale di materiali. Perciò la tendenza eccedentaria delle esportazioni giapponesi continuerà almeno per i prossimi anni, malgrado riallineamenti dei cambi, a meno che il Giappone modifichi la sua struttura industriale e perfino la sua filosofia di vita.

2. Barriere non tariffarie agli scambi fra Europa e Giappone

Le attuali barriere tariffarie e non tariffarie sono veramente la causa dell'intensità ridotta e del basso livello degli scambi fra Europa e Giappone? No, pare di no. Più che preoccupazioni per la difficoltà di ridurre le attuali barriere, si notano autentici timori circa la possibile imposizione in un prossimo futuro di barriere più onerose in seguito al rapido sviluppo delle esportazioni giapponesi e all'eccedenza delle esportazioni nei confronti dell'Europa, mentre è meno rapido l'aumento delle importazioni europee in Giappone. Questa eventualità dovrebbe essere evitata.

Nel 1972, quando vennero completate le riduzioni tariffarie del Kennedy Round, il quale fu senz'altro vantaggioso per il Giappone e accelerò la tendenza eccedentaria delle sue esportazioni, le tariffe sui prodotti daziabili non agricoli erano in media solo del 9.9% negli Stati Uniti, dell'8.6% nella Comunità Europea, del 10.8% nel Regno Unito e del 10.7% in Giappone. Ciò significa che la completa eliminazione delle tariffe nel giro di dieci anni sarebbe un obiettivo da raggiungere nei prossimi negoziati GATT. D'altra parte, siccome le tariffe sono state ridotte, le barriere non tariffarie sono risultate sempre più dannose per il commercio, come le montagne sommerse divengono gravi pericoli per la navigazione quando il livello dell'oceano si abbassa.

Che cosa è una barriera non tariffaria? Le barriere non tariffarie sono di una enorme varietà, complessità e tenacia. Per darne una definizione formale, le barriere non tariffarie sono misure, diverse dalle tariffe, che limitano e perturbano il libero commercio internazionale; sono norme selettive che direttamente o indirettamente discriminano i prodotti nazionali da quelli esteri. Si tratta di un complesso di problemi specifici relativi a scambi specifici fra singoli paesi. Quasi tutte le barriere non tariffarie sono forme di turbamento della prassi commerciale, derivate dal perdurare di tradizioni storiche o determinate dal ristagno di interessi costituiti. Vi sono tuttavia forme più dirette di barriere non tariffarie, quando i governi introducono norme per limitare le importazioni, attraverso contingentamenti, autorizzazioni, sistemi di deposito nelle importazioni, commercio di stato, acquisti di stato e simili.

Ora molti europei ed americani accusano il Giappone di essere un paese molto restrittivo nei confronti delle importazioni e affermano che la penetrazione del mercato giapponese è quasi impossibile. Questo può essere stato vero alcuni anni fa. La liberalizzazione del commercio giapponese fece i suoi primi progressi fra il 1960 e il 1963 e poi di nuovo fra il 1969 e il 1972, mentre nel periodo intermedio il ritmo di liberalizzazione era estremamente lento e ritardato dai negoziati tariffari del Kennedy Round. Fino a pochi anni fa, le importazioni giapponesi erano controllate in modo drastico tramite contingentamenti di importazione (IQ), contingentamenti automatici di importazione (AIQ) e sistemi di approvazione automatica delle importazioni (AA) e d'altra parte con controlli dei cambi nei metodi di pagamento standard e non standard. Tuttavia, verso la fine del 1972 venne abolito il sistema dei contingentamenti automatici e il sistema dell'approvazione automatica delle importazioni venne trasformato in una semplice dichiarazione di importazione. Il numero delle voci che continuavano ad essere oggetto delle restrizioni contingentarie alle importazioni era di 120 nell'aprile 1969, venne ridotto rapidamente a 33 (24 prodotti agricoli, 1 minerale, (carbone) e 8 prodotti lavorati a termini della BTN-4) nell'aprile 1972. Il problema delle residue restrizioni alle importazioni sui prodotti lavorati può considerarsi quasi concluso rimanendo non liberalizzati solo 8 prodotti. Di questi, quattro sono cuoio grezzo

e pellami (pelle bovina, equina, di pecora e di agnello e pelle di capretto) e una voce è rappresentata dalle calzature in cuoio. Sembra difficile liberalizzare questi prodotti a causa della protezione da assicurare ai produttori nei cosiddetti distretti "dowa", dove gruppi minoritari vivono di questo lavoro. Le altre quattro voci sono rappresentate da elaboratori elettronici di tipo numerico, macchinari connessi, pezzi e circuiti integrati. Nel marzo 1973 il governo ha deciso, con l'accordo degli operatori economici, che questi prodotti saranno liberalizzati progressivamente nel corso di tre anni. Nel settore agricolo, oltre ai 24 prodotti, altri come il riso, il frumento, il burro, il tabacco ecc. sono controllati mediante commercio di stato.

Quindi nelle importazioni giapponesi non esistono importanti barriere non tariffarie soprattutto dal punto di vista degli interessi europei. Se si può criticare il Giappone, non è per l'attuale livello di restrizioni, ma perché la liberalizzazione del commercio è stata troppo cauta, troppo lenta, poco sensazionale. Proprio per questo il Giappone non ha potuto eliminare questa "image" negativa del paese più restrittivo nei confronti dei paesi stranieri. Forse gli europei (e gli americani) lamentano ancora la difficoltà di espandere le loro esportazioni verso il Giappone per motivi ancora più vaghi come la lontananza, la diversità di costumi e perfino la lingua giapponese. Tuttavia queste sono le stesse difficoltà che il commercio giapponese incontra sui mercati europei. Non dovrebbero essere chiamate barriere non tariffarie, ma semplicemente inconvenienti da superare con intensi sforzi di esportazione.

A parte l'appello dell'art.XXXV del GATT, praticato dall'Austria e dall'Irlanda, i giapponesi condannano quelle barriere non tariffarie europee, discriminatorie nei confronti delle esportazioni giapponesi, rappresentate da restrizioni quantitative in certi paesi e sistemi di autorizzazione e di controllo dei prezzi. E' alquanto difficile dare una cifra esatta dei prodotti colpiti, ma secondo la classificazione in quattro cifre della Nomenclatura tariffaria di Bruxelles (BTN) la Germania Federale applica restrizioni quantitative discriminatorie verso il Giappone, oltre a quelle globali contingentarie, su 21 prodotti; l'Italia su 46, il Benelux su 27, la Danimarca su 3, l'Irlanda su 47, l'Austria su 57, la Norvegia su 23 e la Francia su 38. I sistemi di autorizzazione discriminano i prodotti giapponesi in Svezia, Spagna e Portogallo e uno schema di controllo sui prezzi delle importazioni opera in Svizzera. Le tasse al confine e i tributi variabili sulle importazioni sono un'altra preoccupazione per il Giappone.

Benché le fonti ufficiali giapponesi citino molte altre barriere, gli operatori economici non esprimono alcuna lamentela contro le pratiche europee, affermando che non vi è alcuna difficoltà e che si tratta semplicemente di inconvenienti facilmente superabili con opportuni sforzi di esportazione. In realtà simili barriere non tariffarie finora non hanno avuto alcun effetto deterrente, come dimostra il rapido sviluppo delle nostre esportazioni in Europa. Inoltre molte apparenti

barriere non tariffarie sono mantenute sulle nostre esportazioni di manufatti leggeri tradizionali per le quali il Giappone ha perduto interesse. Il Giappone non desidera più invadere i mercati europei con questi prodotti. E' quindi tempo che gli europei eliminino le restrizioni discriminatorie su tali prodotti, se la ragione di tali pratiche era veramente quella di "impedire la perturbazione del mercato". Se gli europei mantengono tali restrizioni perché hanno l'impressione che l'accesso al mercato giapponese sia ostacolato dal sistere di restrizioni all'importazione per una vasta gamma di derrate, allora è venuto il momento di negoziare l'ulteriore liberalizzazione delle importazioni da ambedue le parti. Perché non dovremmo abolire quelle restrizioni che non hanno più un sostanziale effetto protezionistico? La buona volontà ritrovata nell'abolizione delle restrizioni da ambedue le parti rappresenterà la base per una forte espansione a vantaggio reciproco nel commercio fra il Giappone e l'Europa.

3. Prospettive del commercio fra Europa e Giappone

Quindi si può concludere che le tariffe e le barriere non tariffarie non sono la causa principale della attuale riduzione negli scambi fra Giappone ed Europa rispetto alla loro grande capacità commerciale, anche se la reciproca liberalizzazione del commercio sia auspicabile e realizzabile. Forse la causa più importante è la "lontananza" fra l'Europa e il Giappone e la mancanza di uno sforzo di esportazione da parte europea. La "lontananza" non implica solo la distanza geografica, ma, cosa più importante, una grande differenza di background culturale, di costumi, di lingua, di filosofia di vita ecc. e la scarsa opportunità di comunicazioni di affari e di pubblicità o di scambi personali e culturali. Gli europei sono stati attratti dai loro migliori e ricchi mercati e da quello nord-americano e, come logica conseguenza, hanno trascurato le esportazioni verso il mercato giapponese. Benché il Giappone abbia una intensa corrente di scambi e di rapporti economici con i vicini paesi del Pacifico, ha imparato molto dall'Europa fin dall'inizio della sua lunga storia e ha seguito con molta attenzione i mercati europei in espansione.

Constato una differenza nell'intensità degli sforzi di esportazione fra il Giappone e l'Europa. Paragoniamo, ad esempio, il numero di uomini di affari giapponesi in Europa e il numero degli europei in Giappone. I funzionari giapponesi sono ben preparati e non si lamentano, ad esempio, di dover redigere in tedesco le richieste di importazione in Germania, ma la lingua giapponese sembra essere una barriera insormontabile per gli europei. Gli americani non hanno mai modificato per la guida a destra i loro modelli di automobili destinati all'esportazione, ma continuano a lamentarsi per le diverse regole di traffico del Giappone.

In Giappone ditte commerciali a carattere generale, che sono tipiche del paese, anche se simili probabilmente a grandi società internazionali, hanno avuto un ruolo importante e di avanguardia nello sviluppo delle esportazioni. Hanno centinaia di filiali e succursali in tutto il mondo e sono altamente qualificate per la comparazione dei costi fra il Giappone e gli altri paesi. Le dieci ditte principali nel 1970 trattarono affari per 2.19 miliardi di dollari US, ossia il 55.6% delle importazioni ed esportazioni giapponesi. Esse ora partecipano attivamente agli investimenti diretti del Giappone all'estero. Gli europei attribuiscono grande importanza alle fiere internazionali per incentivare le esportazioni e criticano il diverso atteggiamento giapponese di ricevere campioni, sistema che d'altronde sarà modificato con un emendamento della legge, nell'aprile 1973. Il sistema del rappresentante esclusivo, che praticano generalmente gli europei, non funziona in Giappone a causa della posizione monopolistica e della vendita di piccoli quantitativi con larghi margini di profitto. Le fiere internazionali e gli altri sforzi europei a vantaggio delle esportazioni mi sembrano insufficienti. Forse il commercio europeo potrebbe utilizzare molto di più i servizi delle ditte commerciali giapponesi o potrebbe istituire organizzazioni simili. Gli interessi europei si spostano ora verso maggiori investimenti diretti in Giappone. Dal canto suo il Giappone eliminerà completamente il controllo degli investimenti, forse nel giro di un anno. Ma anche in questo caso le vere barriere non erano le norme : occorre che gli europei compiano sforzi molto più intensi per poter penetrare nel mondo economico giapponese.

Lo sviluppo economico giapponese potrà avere negli anni '70 una decelerazione rispetto alla crescita degli anni '60, ma continuerà a un livello del 9% all'anno in termini reali o del 17% all'anno in termini di prezzi correnti in dollari, in quanto la rivalutazione aumenta questi ultimi. In questa situazione e considerando uno sviluppo costante in Europa, nel 1980 le esportazioni giapponesi verso la CEE potrebbero arrivare a 9.116 milioni di dollari US, ossia a 5,6 volte il livello del 1971, mentre le esportazioni europee in Giappone potrebbero rappresentare 6.779 milioni di dollari US, ossia un incremento di 4,4 volte. (The Japan Economic Research Center, Japan's Economy in 1980 in the Global Context, Tokyo, marzo 1972, pag.26). Benché questa previsione possa sembrare di un ottimismo esagerato, tuttavia il commercio fra Europa e Giappone ha un futuro molto promettente.

Recentemente in Giappone si è sentita più intensamente l'esigenza di un adeguamento delle strutture industriali e di nuovi rapporti commerciali. Cinque rilievi stanno alla base del sorgere di una nuova struttura nella produzione e nel commercio.

1. La disponibilità di terra e le possibilità di insediamento industriale sono molto ridotte.
2. I problemi di inquinamento dell'ambiente sono molto gravi, soprattutto per un inadeguato controllo statale, ma anche per i vincoli geografici.

3. I problemi logistici per fornire alle industrie pesanti materie prime ed energia provenienti dall'estero saranno troppo vasti per poter essere risolti in modo economico. Perciò sarà necessario ristrutturare la produzione verso attività che richiedano in misura minore materie prime di base ed energia. Ciò implica una dislocazione all'estero della capacità industriale di base per soddisfare le esigenze interne di prodotti lavorati.
4. Le industrie giapponesi a intensità di mano d'opera, comprese le tradizionali industrie leggere, come quella tessile, perderanno la loro concorrenzialità sui mercati internazionali man mano che aumenteranno le retribuzioni di pari passo con il reddito nazionale. Si può prevedere con una certa sicurezza che nel 1980 il lavoratore giapponese lavorerà 35 ore settimanali in cinque giorni e che la retribuzione sarà superiore di quattro volte il livello attuale.
5. In seguito alla scarsità di mano d'opera nei settori della industria e dei servizi e al rapido aumento dei salari, gli agricoltori delle aziende inefficienti e piccole dovranno passare a tali settori, rimanendo così solo le aziende agricole moderne e di larghe dimensioni.

Quindi, in tutto il prossimo decennio l'obiettivo giapponese sarà l'espansione delle industrie basate sulle nuove tecnologie o "knowledge-intensive" e la promozione di uno sviluppo a orientamento sociale piuttosto che teso all'esportazione. E' certo che con l'avvento di queste riorganizzazioni strutturali, in Giappone si aprirà da un lato un più ampio mercato per i manufatti a intensità di mano d'opera provenienti dai paesi in fase di sviluppo, e dall'altro per i macchinari molto sofisticati e i beni di consumo provenienti dai paesi avanzati e soprattutto dall'Europa.

~~ITALY~~ (S)

FIERA INTERNAZIONALE DI MILANO

16 APRILE 1973

Convegno : Negoziati Commerciali Internazionali : Conflitto o
Cooperazione ?

Meeting : International Trade Negotiations : Conflict or Co-
operation ?

Mario Talamona

LIBERALIZZAZIONE COMMERCIALE E CLAUSOLE
DI SALVAGUARDIA

LIBERALIZZAZIONE COMMERCIALE E CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

MARIO TALAMONA

Per molti versi, il complesso negoziato commerciale multilaterale che si aprirà a Tokio nel prossimo settembre, nel quadro del GATT (dopo il "Kennedy Round" del 1964-'67), si presenta come parte di un sistema di "scatole cinesi". In particolare, questo sembra essere il caso dei problemi connessi con le cosiddette "clausole di salvaguardia" e le altre misure di sicurezza previste sia dall'Accordo Generale, sia da numerosi accordi commerciali che vi si richiamano: soprattutto quando si proceda ad esaminare la compatibilità di tali predisposizioni con ragionevoli obiettivi di politica economica interna ed internazionale, da un punto di vista non strettamente tecnico-giuridico.

Queste clausole e misure, infatti, costituiscono soltanto una parte, apparentemente modesta, del quadro generale dei negoziati commerciali. Si trovano, attualmente, annidate entro un certo numero di articoli del GATT. Anche se vi è consenso pressochè unanime sia sull'opportunità o ineluttabilità della loro esistenza, sia sulla necessità di modificarne caratteristiche, estensione e rigore in un senso più coerente con le prospettive di una crescente liberalizzazione del commercio mondiale, esse occupano apparentemente uno spazio marginale ed "ausiliario" nel contesto dell'Accordo.

Ancora, come accennato, clausole di salvaguardia, misure di sicurezza o meccanismi speciali analoghi, si ritrovano abbondantemente disseminati nella fitta trama degli accordi particolari, multilaterali o bilaterali, ma comunque parziali, che avvolge i flussi del commercio internazionale al presente.

Si può se mai notare che uno degli aspetti paradossali dell'esperienza degli ultimi venticinque anni, rispetto ai trattati com-

merciali internazionali, è stata la relativa infrequenza con cui le clausole di salvaguardia sono state di fatto invocate dalle parti contraenti. In realtà, mentre non è mancato il ricorso unilaterale a strumenti protettivi motivato da situazioni di emergenza, i tipi di misure economiche permesse da tali clausole sono spesso risultati troppo scomodi, e le clausole sono quindi state largamente inappropriate agli scopi. Si è avuta per conseguenza, non di rado, una situazione in cui i governi hanno introdotto misure protettive non specificamente proibite da accordi internazionali, oppure hanno fatto ricorso a mezzi "illegali" infrangendo le regole. Tuttavia, per il futuro, proprio quello delle predisposizioni di salvaguardia è forse il campo in cui la sovranità di una regola internazionale univoca dovrà essere particolarmente rafforzata, nel quadro appunto del rinnovamento e dell'adeguamento del GATT ai nuovi problemi dell'equilibrio mondiale nel nostro tempo. Ciò che potrà appunto verificarsi mediante il riassorbimento, nella formulazione di principi e criteri della più ampia e generale validità, delle diffuse, parziali e disorganiche risposte ad esigenze effettive di diversi Paesi o gruppi di Paesi, affidate oggi in parte notevole ai meccanismi di regolamento parziali, multilaterali o bilaterali, dei rapporti commerciali internazionali o addirittura alle decisioni indipendenti e unilaterali dei governi.

Siamo alquanto lontani da qualsiasi realistica ipotesi di un "disegno di sviluppo" su scala mondiale e quindi di coordinamento internazionale delle politiche economiche e sociali del tipo auspicato, ad esempio, da Jan Tinbergen. Ma sta di fatto che clausole e misure di salvaguardia rappresentano una costellazione di cautele e di possibili eccezioni - "generali" o "speciali", per lo più settoriali o regionali - alle grandi linee di sviluppo delle politiche commer-

ciali orientate verso il massimo grado possibile di cooperazione ed integrazione internazionale nel campo del commercio. Come tali, non dimeno, esse stanno intorno e in aggiunta a queste linee, che pure contraddicono nella sostanza con efficacia più o meno intensa, ma certo con vigile e attenta determinazione.

Le clausole di salvaguardia consentono la reimposizione di barriere commerciali, tariffarie e non tariffarie, ridotte o escluse in seguito a negoziati o altrimenti proibite dalle regole che governano il commercio internazionale. Possono essere congegnate per scopi ampiamente diversi quanto ad estensione: ad esempio, al fine "generale" di consentire a determinati Paesi di salvaguardare la loro bilancia dei pagamenti o essenziali interessi di sicurezza. Ma soprattutto l'esperienza fattuale riguarda clausole e misure "specifiche", che consentono la reimposizione di barriere commerciali per scopi specificamente protettivi, vale a dire per la salvaguardia degli interessi di industrie domestiche. Si tratta, evidentemente, di un tipo di risposta a problemi di aggiustamento strutturale o "ciclico" creati per le industrie interne da rapidi incrementi delle importazioni, in alternativa a politiche di intervento e assistenza diretta da parte dei governi.

Indipendentemente dalle misure di carattere puramente nazionale, le clausole accolte in accordi internazionali, sia multilaterali che bilaterali, si direbbero, almeno a prima vista, tipicamente transitorie ed eccezionali: quasi che i negoziatori, di fronte all'adominante "filosofia" della liberalizzazione del commercio internazionale, le avessero concepite ed introdotte con un po' di vergogna. Eppure, la loro importanza è indubbiamente cruciale. Il problema dev'essere pertanto affrontato con estremo realismo, proprio nell'interesse della crescente liberalizzazione del commercio e degli obiettivi di permanente cooperazione che ci si prefigge.

Vi sono anzi buone ragioni per ritenere che una parte notevole dello sperato successo del prossimo "round" di negoziati commerciali possa dipendere dalle soluzioni che sarà possibile trovare per fronteggiare i problemi effettivi di aggiustamento e di difesa delle singole economie (nazionali o plurinazionali integrate) che stanno dietro le preoccupazioni da cui sono di volta scaturite tali clausole e tali misure. In un certo senso, dal modo in cui sarà affrontato questo particolare aspetto tecnico e procedurale dei negoziati potrà dipendere, in misura non trascurabile, lo scioglimento del dilemma che domina il nostro Convegno, per quel che concerne le prospettive della 28^a Sessione del GATT ed il futuro stesso delle relazioni commerciali internazionali (conflitto o cooperazione).

D'altro canto, il quadro medesimo in cui si colloca il prossimo "Nixon Round" è contrassegnato, sullo sfondo storico dell'ultimo decennio, da un'enorme espansione dei traffici e dei flussi commerciali internazionali, da un lato, e dal fallimento (prima graduale, latente e "represso", poi aperto e rumoroso) del sistema monetario internazionale costruito sulle fondamenta degli accordi di Bretton Woods e basato su cambi fissi. Ma l'uno e l'altro fenomeno, nella generale interdipendenza dei fatti economici e politici, non possono ovviamente considerarsi come accadimenti accidentali e separati, da spiegarsi con analisi e teorie alternative. Nella loro dialettica, entrambi traggono origine dai profondi mutamenti politici, economici, tecnologici e culturali che hanno contrassegnato l'evoluzione del mondo (del "primo", del "secondo" e del "terzo mondo") nell'ultimo quarto di secolo. Il radicale cambiamento della prospettiva strategica delle superpotenze, il sorgere e l'affermarsi di nuovi epicentri d'influenza politica e di sviluppo industriale, le tendenze regionali all'integrazione, la stessa "coscienza ecologica" che sta gradualmente affiorando su scala mondiale, non sono che alcuni fra i tanti fatti di "innovazione" che, nel loro

complesso, definiscono il quadro nuovo in cui si collocano i negoziati commerciali internazionali che inizieranno nel settembre 1973.

Ora, enorme espansione delle correnti commerciali e "falimento di Bretton Woods" sono realtà inscindibili. Ma, al tempo stesso, sono fatti ben lontani dall'esaurire la realtà politica ed economica in cui si sono manifestati. Debbono, a loro volta, essere spiegati; nè è possibile farlo sul terreno della semplice indagine tecnica del sistema istituzionale che regola il commercio internazionale. Ancora, non è possibile dare una spiegazione del tutto soddisfacente di tali fatti sul terreno dell'analisi teorica, se ci si limita ad utilizzare i capitoli abbastanza consolidati e nitidi che la teoria economica ~~monetaria~~ contemporanea dedica al commercio internazionale in senso lato. Ciò che non è possibile nè consigliabile per l'analisi del passato, a fortiori non basta quando ci si pone sul terreno delle previsioni cosiddette "neutrali" ed ancor più su quello delle prescrizioni di politica economica, assunti taluni ampi obiettivi sui quali il consenso è apparentemente unanime.

Da un certo punto di vista, il problema dell'aggiustamento delle bilance dei pagamenti internazionali è una questione tipicamente ed esclusivamente monetaria. A tale problema può essere ricondotto, nel breve e nel lungo periodo l'insieme delle questioni riguardanti il commercio estero. In ogni caso, questo insieme non è separabile dall'assetto che si vorrà e si potrà dare al sistema monetario internazionale, dopo le esperienze dall'agosto del 1971 in avanti. Ma, a ben vedere, vale anche il contrario. Dopo tutto, se è vero che la "moneta non è mai neutrale", sono alla fine le grandezze "reali", piuttosto che quelle "monetarie", che determinano, in senso dinamico, quell'incessante sequenza di squilibri e di aggiustamenti nel tempo che, anche sul piano internazionale, siamo soliti associare con il concetto di "equilibrio" secondo il linguaggio corrente.

A questo punto, allora, potremmo localizzare con una certa esattezza il problema specifico delle clausole di sicurezza e delle altre misure di salvaguardia. Da una parte, dobbiamo tener conto dei determinanti basilari del commercio internazionale, che la teoria economica contemporanea, per la verità, non illumina sempre in maniera del tutto soddisfacente. Non è cosa da poco. Clausole e altre predisposizioni di salvaguardia, autorizzando misure restrittive, consentono in genere di ricorrere a politiche d'emergenza per arrestare o attenuare i flussi d'importazione di tutte le merci o di particolari prodotti in presenza di certe sfavorevoli condizioni economiche interne, generali o settoriali e/o regionali, strutturali o "cicliche". Rappresentano vere e proprie valvole di sicurezza, in quanto predispongono meccanismi protettivi, sotto incertezza, in riferimento ad effetti "dirompenti" possibilmente derivanti dall'impatto esogeno del commercio internazionale sui livelli interni globali o settoriali/regionali di occupazione, di produzione e di reddito.

Dall'altra parte, è indispensabile rammentare che proprio questi problemi di fondo - in un mondo aperto, sul quale tuttavia incombe la minaccia di un "ritorno agli anni trenta", alla frammentazione antagonistica e al conflitto piuttosto che alla ragionevole e lungimirante cooperazione - sono inseparabili dalla "cornice" offerta da un sistema monetario internazionale degno di questo nome ed adeguato agli obiettivi comuni di cooperazione nello sviluppo. Così, ad esempio, le clausole di salvaguardia "generali" sono rilevanti per qualsiasi difficoltà di bilancia dei pagamenti derivanti da ulteriori liberalizzazioni commerciali. Ma non offrono, se non provvisoriamente, autentici rimedi. Sono soltanto un sollievo momentaneo. Il rimedio effettivo richiede l'applicazione di adeguate politiche economiche, finanziarie e monetarie, compreso un eventuale aggiustamento del tasso di cambio. Una ragionevole flessibilità dei cambi e steri, che sta al centro del dibattito monetario internazionale, può in questo senso agevolare fortemente i meccanismi di aggiustamento dal cui effet

tivo funzionamento dipende in ultima analisi una durevole e costante espansione dei flussi commerciali.

Prescindo in gran parte da questo tema della cui importanza, del resto, siamo tutti ben consapevoli. I legami del quadro monetario con le prospettive e le condizioni del commercio internazionale non richiedono davvero di essere ulteriormente sottolineati.

Nella prima metà degli "anni sessanta", specialmente in rapporto all'esperienza inglese post-bellica, non sono mancate le tentazioni anche teoriche di porre in evidenza una certa incompatibilità fra vigente sistema commerciale e finanziario internazionale e politiche nazionali imperniate su obiettivi di piena occupazione e di realizzazione di uno "stato di benessere". Da qualche parte, la stessa appartenenza al GATT e al Fondo Monetario Internazionale (per non parlare dell'EFTA ed eventualmente della CEE), è stata semplicemente interpretata come una dolorosa rinuncia al perseguimento di tali obiettivi a livello nazionale, attraverso la rinuncia ad imporre controlli quantitativi sulle importazioni in condizioni "normali", ad adottare discriminazioni contro singoli Paesi per quel che concerne le loro esportazioni, a sovvenzionare le proprie esportazioni ed infine ad elevare unilateralmente le tariffe.

L'alternativa fra un sistema di "libero commercio" e politiche nazionali di piena occupazione è parsa talvolta drammatica, così da porre l'accento sull'impotenza nazionale ad utilizzare senza limiti o restrizioni l'intera gamma degli strumenti di politica economica disponibili da un punto di vista puramente nazionale. Per quel che concerne il futuro, il ripresentarsi di alternative del genere potrebbe essere molto più grave e preoccupante, sia dal punto di vista dei rapporti fra paesi industriali avanzati e paesi sottosviluppati, sia da quello delle relazioni fra i paesi più industrializzati. La relativa infrequenza con cui le predisposizioni di salvaguardia sono state invocate nell'ultimo quarto di secolo non si spiega, infatti, soltanto con la loro sostanziale inadeguatezza, ma anche con la considerazione che gli aggiustamenti economici alla crescente liberalizzazione del commercio internazionale hanno avuto luogo, nei paesi industriali avanzati, in condizioni di rapido sviluppo economico. D'altra parte, come accen-

nato, molto potrà dipendere dal funzionamento del sistema monetario internazionale. Sarà comunque sufficiente aver richiamato il problema, dal momento che le clausole di sicurezza e le misure di salvaguardia costituiscono nel contesto internazionale, una residua proiezione dei punti di vista nazionali su tali questioni, limitatamente a circostanze in qualche modo definite come "eccezionali".

Meriterà invece un riferimento specifico il problema della "spiegazione" delle stesse relazioni commerciali internazionali, anche da un punto di vista puramente analitico. Dopo che Haberler ebbe applicato le curve di trasformazione all'analisi del commercio internazionale, il contributo di Ohlin unifica un campo di ricerca originariamente eclettico. La scoperta del teorema dell'equalizzazione dei prezzi dei fattori, i teoremi sulle tariffe ottimali e cose del genere costituiscono veri e propri successi per la teoria economica.

Ma la realtà scotta. I rapporti fra Paesi industrializzati e Paesi sottosviluppati sono fonte di qualche difficoltà anche teorica. All'interno di ciascun gruppo di Paesi, i rapporti di specializzazione e complementarità (o di subordinazione) presentano altri interrogativi. Bisogna abbandonare molte ipotesi statiche, ricorrere a interpretazioni "dinamiche", far posto ad elementi trascurati come le innovazioni, la dimensione dei mercati interni, i rapporti di causa ed effetto tra "dualismo strutturale", partecipazione al commercio, ritmo di crescita e distorsioni dello sviluppo.

Non a caso ci si è dovuti chiedere: se il commercio si spiega con il vantaggio comparato, che cosa poi spiega il vantaggio comparato? Sono le diverse dotazioni dei fattori che determinano diverse strutture interne di prezzi relativi dei prodotti; lo scambio internazionale, ed esso solo, può condurre all'equalizzazione dei fattori. Ma l'equalizzazione dei redditi pro capite è un'altra cosa; e, a parte ciò, la conclusione regge soltanto con l'immobilità dei fattori. Le stesse dotazioni di fattori sono da spiegare; alcuni non sono affatto originari. Bisogna distinguere, ad esempio, fra prodotti manufatti e materie prime o derrate. Per i manufatti, i vantaggi variano rapidamente col procedere delle fasi dello sviluppo economico. Ed anzi, i rischi di un eccesso

di specializzazione connessi con vantaggi comparati intesi staticamente sono ben noti e sotto gli occhi di tutti, specialmente se si bada a diversi rami di industria.

L'argomento può servire a molti scopi. Fra l'altro a rammentare che, se il confronto tra le grandi aree industrializzate sta al centro delle prospettive del "Nixon Round", il problema dei rapporti tra queste aree e il "terzo mondo" è almeno altrettanto decisivo. Se è vero, come molti ritengono, che la causa fondamentale della crisi monetaria internazionale può riassumersi nella constatazione che ciascun Paese industrializzato, per mantenere o raggiungere la piena occupazione aspira a ridurre il disavanzo della propria bilancia commerciale o a mantenere ed accrescere il proprio saldo positivo, le conseguenze sono evidenti. Queste diverse ambizioni nazionali sono reciprocamente incompatibili; nella misura in cui il saldo globale che risulta dalla loro somma non può essere assorbito dal resto del mondo non industrializzato. Qui, nell'assurda pretesa di ogni Paese di vendere più di quanto acquisti, si ritrova dunque un ulteriore rinvio al quadro d'insieme, alla cornice politica entro cui si collocano i singoli problemi.

Dal punto di vista tecnico, clausole di sicurezza e misure di salvaguardia non possono essere analizzate nella loro realtà attuale né nelle loro prospettive future, se non sotto il profilo essenziale della loro capacità di agevolare o contrastare, in un orizzonte temporale sufficientemente lungo, quella effettiva liberalizzazione del commercio internazionale che risulta, in ultima analisi, strettamente dipendente da un reale equilibrio nello sviluppo di tutti i partecipanti al commercio.

In questo senso, la loro importanza non può essere sottovalutata. Esse riguardano il confronto tra le grandi aree industrializzate, ma interessano non meno, sia direttamente che indirettamente, la questione decisiva dei rapporti fra Paesi industrializzati e sottosviluppati. L'impressionante dimensione di quest'ultimo problema può essere

eloquentemente sintetizzata dalle previsioni avallate dal Presidente della Banca Mondiale, McNamara, secondo le quali alla fine del secolo (cioè fra una generazione), mentre gli abitanti dei Paesi sviluppati potranno godere di redditi pro capite, a prezzi 1972, superiori ad 8.000 dollari l'anno, le masse povere del mondo (che potrebbero essere, a quell'epoca, oltre 2 miliardi e un quarto d'individui) disporrebbero in media di meno di 200 dollari pro capite e qualcosa come 800 milioni di uomini avrebbero meno di 800 dollari all'anno.

Basterà quindi rammentare l'importanza, per queste prospettive, non soltanto degli aiuti ai Paesi sottosviluppati, ma anche e soprattutto dello smantellamento di barriere discriminatorie al commercio nei loro confronti. Barriere che possono appunto trovare la loro radice non soltanto in politiche commerciali e tariffarie di carattere generale, bensì proprio nelle eccezioni ammesse all'interno del sistema di regole che governa il commercio: come si ritrovano, appunto, in clausole di sicurezza e misure di salvaguardia alle quali sia possibile ricorrere in maniera troppo spregiudicata e non concordata mediante procedure multilaterali. Con tutte le qualificazioni indispensabili, il commercio differisce pur sempre dall'aiuto per un aspetto essenziale: può essere un "gioco a somma positiva", di cui beneficino entrambe le parti.

Sarà quindi bene tener sempre presente il quadro complessivo su scala mondiale nell'affrontare con sostanziali prospettive di successo i prossimi negoziati commerciali di Tokio. Specialmente se, come pare da molti sintomi, dovesse perdurare la tendenza a concepire i negoziati multilaterali in riferimento pressochè esclusivo ai rapporti tra i Paesi industriali avanzati o, addirittura, come un confronto fra CEE, U.S.A. e Giappone. In questo senso, le "linee" della strategia europea, definite recentemente a Lussemburgo dai Ministri degli Esteri della CEE, costituiscono un punto di riferimento di particola-

re interesse. E' comunque significativo che uno dei sei punti proposti da Sir Christopher Soames riguardi precisamente clausole di sicurezza e predisposizioni di salvaguardia, la cui rilevanza non dovrebbe essere tuttavia vista esclusivamente in rapporto al confronto con gli Stati Uniti.

Del resto si ammette, in generale, che le prospettive di successo del "Nixon Round" potranno dipendere in gran parte da una serie di mutamenti intervenuti sulla scena mondiale dopo la conclusione dei negoziati nel 1967, soprattutto per quel che concerne l'atteggiamento dei maggiori Paesi commerciali del mondo. Per superare le molte difficoltà, le parti contraenti del GATT hanno costituito un Comitato preparatorio, il cui compito principale è quello di elaborare metodi e procedure per i negoziati e di identificare le principali questioni per la discussione. E' probabile che questo Comitato riservi particolare attenzione al cosiddetto "Rapporto Rey" al Segretario Generale dell'OECD del settembre 1972. Poichè i prossimi negoziati GATT dovranno essere esaurienti e comprensivi, la questione cruciale riguarda la effettiva accettazione degli accordi che saranno negoziati. E' pertanto probabile che il Comitato preparatorio e i principali negoziatori annettano la massima importanza al problema delle clausole di sicurezza e delle predisposizioni di salvaguardia, il cui ruolo potrebbe risultare essenziale, soprattutto in riferimento alle ipotesi di "rottura" dei mercati (clausole "speciali").

Ancora una volta, infatti, si manifesta la stretta connessione fra problemi di salvaguardia e funzionamento del sistema monetario internazionale. L'esigenza di ricorrere a clausole di salvaguardia "generali" dipende dagli strumenti alternativi disponibili per correggere gli squilibri della bilancia dei pagamenti. L'esperienza recente di aggiustamenti più frequenti nei tassi di cambio e di

ampliamento delle bande intorno alle parità, nella misura in cui sia indicativa di un sistema di tassi di cambio più flessibili e "controllati", potrebbe corrispondere ad una minor necessità di ricorrere a restrizioni commerciali temporanee come strumento per la correzione delle bilance dei pagamenti. Al tempo stesso, clausole di salvaguardia "generali" rimangono necessarie per non restringere troppo le alternative politiche aperte dinanzi ai governi. Questi ultimi non potranno rinunciare a richiederle in vista di particolari interessi nazionali: sia per realistiche valutazioni delle conseguenze di ulteriori liberalizzazioni del commercio sulle rispettive economie, sia per effetto delle pressioni protezioniste provenienti dai rispettivi elettorati. In questo senso, l'elaborazione di metodi per la precisa definizione e il controllo delle condizioni di ricorso a clausole di salvaguardia potrebbe essere di vitale importanza per ogni sostanziale riduzione delle restrizioni al commercio internazionale.

In tale contesto, ogni ambizioso programma di liberalizzazione commerciale implica la previsione di rilevanti cambiamenti nella composizione e nel volume dei flussi commerciali fra Paesi, dai quali deriveranno corrispondenti aggiustamenti strutturali nelle economie e nei settori produttivi dei vari partecipanti alla liberalizzazione. Gli aggiustamenti al cambiamento delle condizioni di mercato, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, corrispondono ad un processo normale e continuo di evoluzione dei sistemi economici. Ma, per impegnarsi ad un programma di liberalizzazione commerciale su un periodo di molti anni, è comprensibile che i governi chiedano adeguate salvaguardie.

E' indispensabile che si offrano, quindi, regole concordate in base alle quali riduzioni tariffarie o riduzioni di altre barriere possano essere dilazionate nel tempo quando l'espansione delle importazioni possa eccedere le capacità di aggiustamento delle corri

spondenti industrie interne. Mentre a livello macro-economico, come si è detto, l'aggiustamento delle bilance dei pagamenti può essere affidato soprattutto a miglioramenti derivanti dalla riforma del sistema monetario internazionale, a livello micro-economico singole industrie o regioni possono richiedere speciali accorgimenti per agevolare il loro aggiustamento rispetto al resto dell'economia.

La maggior parte degli aggiustamenti imposti dalla liberalizzazione commerciale (il cui obiettivo è precisamente di migliorare su scala internazionale l'utilizzazione delle risorse) richiedono interventi governativi idonei ad alleviare le loro conseguenze economiche e sociali. La questione riguarda, dunque, le condizioni alle quali i governi possono introdurre misure di salvaguardia, così da guadagnare tempo per realizzare gli indispensabili aggiustamenti.

E' oggi soprattutto rilevante, in questo campo, l'articolo XIX del GATT, le cui predisposizioni tuttavia, non adempiono più alla funzione di sottoporre ad una disciplina multilaterale il ricorso a misure di salvaguardia. Le attuali clausole di salvaguardia "speciali" dovrebbero essere rimpiazzate da regole stabilite nella cornice di procedure multilaterali, così da colmare il vuoto di una disciplina internazionale che lascia i singoli Paesi relativamente liberi di introdurre un'ampia varietà di misure di salvaguardia.

L'articolo XIX del GATT predispone una salvaguardia che può essere di fatto usata per invalidare qualsiasi riduzione tariffaria e che costituisce inoltre un serio ostacolo ad ogni sforzo congiunto inteso a ridurre le barriere non tariffarie. Il conflitto tra politiche commerciali liberali e salvaguardie che possono essere invocate per consentire politiche interne socialmente deside-

rabili (assistenza regionale o aiuti a industrie declinanti) sta evidentemente al centro dei problemi riguardanti la riduzione delle barriere sia tariffarie che non tariffarie.

Secondo i suggerimenti del "Rapporto Rey", la prima regola che i governi dovrebbero accettare è che la protezione, anche temporanea, non dovrebbe ostacolare l'aggiustamento degli schemi produttivi alle mutate condizioni del commercio estero e ad una più effettiva distribuzione internazionale della produzione. Questo significa che l'obiettivo da raggiungere deve essere proprio l'aggiustamento strutturale interno. Il ricorso ad una clausola di salvaguardia, soggetto ad una procedura multilaterale, dovrebbe essere giustificato soltanto dall'esigenza di agevolare nel tempo il processo di aggiustamento e di renderlo irreversibile evitando difficoltà economiche, sociali e politiche insopportabili.

Le esigenze di una nuova clausola di salvaguardia corrispondente a tali criteri dovrebbe quindi corrispondere a due obiettivi. In primo luogo, dovrebbe offrire una cornice nella quale ogni futura protezione di emergenza sia temporanea e soprattutto soggetta a supervisione multilaterale. In secondo luogo, dovrebbe servire come base per agevolare lo smantellamento di tutte le barriere non tariffarie, e soprattutto di tutte le restrizioni quantitative discriminatorie sulle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo.

E' evidente che predisposizioni di salvaguardia sono indispensabili per consentire ai governi l'assunzione di impegni di liberalizzazione commerciale mediante accordi le cui circostanze di realizzazione non possono essere particolareggiatamente previste al momento della firma. Ma le salvaguardie devono coinvolgere non soltanto il diritto di ricorrere a una protezione di emergenza in particolari circostanze, bensì anche obbligazioni concordate nei con-

fronti dei "partners" commerciali, le quali debbono essere garantite da procedure adeguate.

Si richiedono quindi alcune specifiche condizioni. Innanzitutto, la temporaneità della protezione di emergenza, mediante la determinazione di un periodo massimo negoziato tra i Paesi interessati, entro il quale la protezione stessa diminuisca gradualmente. In secondo luogo, questo tipo di protezione deve essere accompagnato da appropriate politiche interne di conversione o ristrutturazione, per agevolare anzichè ostacolare l'aggiustamento dei settori produttivi coinvolti. In terzo luogo, deve essere stabilita una supervisione internazionale per il ricorso alle misure di salvaguardia.

E' difficile immaginare, senza condizioni del genere, così come senza adeguate salvaguardie, la realizzazione di quegli obiettivi di ulteriore liberalizzazione del commercio mondiale, da cui potrà effettivamente dipendere la cooperazione internazionale. Non v'è dunque da stupirsi se una prospettiva tanto intrinsecamente politica richiederà, per attuarsi, forti impulsi politici e un massimo di saggezza a lungo termine.