

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	g C
10 Aprile 1967	3B/3

TAVOLA ROTONDA SU
LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELLA CEE

29 Aprile 1967

I PROBLEMI DEL KENNEDY ROUND

memoria aggiunta
di

Mario Pedini

deputato, già presidente della Commissione per il Com-
mercio Estero del Parlamento Europeo

(da un discorso pronunciato al Centro Italiano per la
Riconciliazione)

GRUPPO DI STUDIO SULLE COMUNITA' EUROPEE

iai

istituto affari internazionali

iai

La Comunità Economica Europea, per il fatto stesso della sua dipendenza dall'estero in approvvigionamenti ed in materie prime, non può essere fenomeno autarchico. La sua impressionante crescita economico-sociale, il dinamismo delle sue imprese, lo evolversi della situazione politica tra i blocchi, il maturare del problema dei paesi in via di sviluppo sono per di più, circostanze tutte che pongono la Comunità Economica Europea davanti a responsabilità mondiali.

Già lo sviluppo dei rapporti di associazione tra la C.E.E. ed i paesi terzi, associazione prevista dal Trattato, conferma come l'esperimento comunitario eserciti una attrattiva anche al di fuori dell'Europa continentale. Grecia e Turchia sono a noi legate da un patto di associazione: Iran, Israele, Libano, hanno stretto con la C.E.E. importanti accordi commerciali pluriennali. La Spagna è disponibile ad altri accordi ed il Magreb sta negoziando un suo stato giuridico di fronte alla Comunità.

Con l'Africa, è ben noto, la C.E.E. amministra l'importante trattato di associazione che unisce a noi 18 paesi africani, i così detti SAMA, in un rapporto organico. Di recente è stato firmato anche l'accordo commerciale con la Nigeria, un accordo che conferma le concrete prospettive della nuova Europa su tutta l'Africa. Sempre più accentuate sono anche le pressioni per rapporti permanenti ed istituzionali tra la C.E.E. e l'America Latina.

Si potrà dire che, tutti questi fenomeni, mancano ancora di un loro quadro giuridico organico: ciò è vero. E' altrettanto vero però che essi confermano il dilatarsi della Comunità Europea, il suo carattere che potremmo dire estroverso.

Tutto ciò è conseguenza anche del dinamismo interno della vita economica e commerciale della Comunità. Essa è indubbiamente un fattore di accelerazione del commercio interno e del commercio esterno. In dieci anni le esportazioni della Comunità son aumentate del 160% (265% tra i paesi della Comunità, 113% tra i paesi extracomunitari): le importazioni sono aumentate a loro volta del 155%. Questi dati, comparati anche con quelli degli Stati Uniti, della Gran Bretagna, dell'EFTA, dimostrano il più vivo dinamismo dell'area europea.

Con l'avvicinarsi della piena realizzazione del mercato comune occorrerà però distinguere sempre più tra scambi commerciali interni ai paesi della Comunità e scambi commerciali propriamente esterni. Ma soprattutto occorrerà arrivare a definire una politica commerciale comune ai Sei paesi della Comunità.

Essa è prescritta dal Trattato agli articoli 110-116 e dovrebbe essere realizzata entro la fine del periodo transitorio. Varie proposte sono già state avanzate dalla commissione esecutiva di Bruxelles sia per una politica commerciale unica nel confronto dei paesi a commercio di stato, sia per misure comuni anti-dumping, per l'armonizzazione del finanziamento e degli aiuti alle esportazioni, per gestioni comunitarie di contingenti e così via.

L'urgenza di una politica commerciale comunitaria si è venuta però accentuando dopo che, i Sei paesi, hanno trovato un accordo per la politica agricola comune. Tale politica, come ogni regolamento agricolo, è tendenzialmente protezionistica e continentale. Se non compensata da uno slancio liberalizzante nel campo del commercio, essa potrebbe spingere invero la Comunità ad un isolamento che sarebbe incompatibile con lo spirito stesso dei Trattati di Roma.

Di contro, il deficit della nostra bilancia dei pagamenti, la responsabilità dell'Europa verso i paesi in via di sviluppo, spingono la Comunità a guardare al di fuori dei suoi confini. E' dunque tempo che i governi comunitari provvedano, attraverso una politica commerciale comune, a superare i particolarismi nazionali ed i protezionismi di carattere agricolo. Ma una grande sollecitazione, a tal fine, è venuta all'Europa anche dalla proposta altrettanto liberalizzante introdotta, all'interno del mondo libero, dal progetto del così detto Kennedy Round. Esso è infatti una grande occasione per sperimentare, su terreno concreto e su prospettive politiche di alta responsabilità, la attività degli scambi come strumento nuovo di civiltà e come mezzo per il progresso economico e sociale dei popoli nelle vaste aree continentali che caratterizzano la vita moderna.

Non è certo possibile, nemmeno per la Comunità Economica Europea, darsi una sua politica commerciale senza tenere calcolo dei rapporti tra la nostra Comunità e quella degli Stati Uniti di America, l'altro grande colosso, struttura portante dell'economia mondiale.

Il mercato degli Stati Uniti d'America è tuttora un mercato potente ma, in gran parte, isolato e protetto. L'America è una grande democrazia che noi amiamo ma, essa pure,

con i suoi difetti e con taluni complessi di isolamento. Uno di questi si esprime nel tradizionale protezionismo commerciale.

Il Kennedy Round è tuttora l'occasione per spingere il grande colosso ad una collaborazione maggiore, all'interno del mondo libero, sul piano commerciale.

De Gaulle ha ragione o ha torto col suo culto del nazionalismo continentale europeo? Non tocca certo a noi, oggi, analizzare questo quesito politico. Sono però convinto che - e ciò dovrebbero capire anche i francesi - in questo momento di successo della nostra economia continentale, la vera dignità e la vera indipendenza dell'Europa dovrebbe esprimersi nella sua capacità ad obbligare gli Stati Uniti ad accettare l'Europa come realtà economica con la quale si debba per forza organizzare un rapporto ben definito di collaborazione commerciale. E De Gaulle avrebbe avuto successo valido con il suo moderato nazionalismo, se avesse obbligato gli Stati Uniti d'America ad aprirsi al nostro commercio, ad accettare la nostra sfida commerciale ed a coordinarsi con noi con una politica mondiale verso la quale, gli uni e gli altri, americani ed europei, tutti abbiamo una pesante responsabilità.

Per questo, lo dico subito, nell'interesse del mondo libero, il Kennedy Round, anche nelle sue implicazioni politiche, è una occasione, per l'Europa, da non perdersi. Due grandi continenti possono coordinare ed integrare, nella reciproca indipendenza, i loro sistemi commerciali. Ma la novità del Kennedy Round, nel suo realizzarsi, deriverebbe proprio dal fatto che, coordinando due continenti, esso segnerebbe definitivamente e finalmente una rivoluzione non solo nel concetto tradizionale con cui gli Stati Uniti d'America volutano il commercio mondiale, ma nel modo stesso con cui il commercio mondiale è attualmente organizzato

- IL COMMERCIO INTERNAZIONALE E LA POLITICA AMERICANA -

Se volessimo infatti compiere una analisi retrospettiva sugli indirizzi del commercio internazionale, dovremmo dire che, nel 19° secolo, esso era caratterizzato da un sistema di complementarità. I paesi industrializzati esportavano manufatti verso i paesi produttori di materie prime e di prodotti agricoli e questi, a loro volta, alimentavano gli stocks di materie prime e di prodotti alimentari dei paesi ad alta industrializzazione.

Oggi la situazione tende a cambiarsi : i paesi industrializzati cercano anche essi di proteggere la loro agricoltura mentre i paesi produttori di prodotti agricoli

e di materie prime, cercano, a loro volta, di diversificare la loro economia spingendola verso prospettive di carattere industriale.

A parte ciò, dobbiamo constatare come, nel prosieguo degli anni, il valore del commercio internazionale sia andato continuamente aumentando : 23,63 miliardi di dollari di merci scambiate nel 1938, 56,42 miliardi di dollari nel 1948, 105,5 miliardi di dollari nel 1958, 168,7 miliardi di dollari nel 1964.

Questa stessa crescita imponente viene a confermarci che, il commercio internazionale, non poteva essere a lungo considerato, come d'altronde ancora oggi qualcuno lo considera, componente accidentale dell'economia dei popoli. Esso è venuto adagio adagio emergendo come componente primaria dell'economia delle nazioni e come strumento ad effetto diretto sul tenore di vita dei popoli e sul loro progresso.

Ciò spiega anche come, sempre più negli ultimi decenni, si sia andata affermando la esigenza, per i paesi industriali soprattutto, di eliminare gli ostacoli al commercio per renderlo sempre più dinamico. In questo contesto vengono infatti a collocarsi le conferenze della Carta dell'Avana, diretta a dare al commercio mondiale una sua organizzazione, la conferenza del GATT dell'ottobre 1947 che definì un accordo generale sulle tariffe e sulla clausola della nazione più favorita, la conferenza di Amnessy del 1949, di Tourquay del 1950 ed infine la conferenza di Ginevra nota come negoziato Dillon.

A questi tentativi di organizzazione mondiale del commercio parteciparono, con funzione spesso promotrice, anche gli Stati Uniti d'America. La loro iniziativa politica fu tuttavia sempre ostacolata dal regolamento giuridico interno al loro commercio, un regolamento che trova la sua tipica documentazione nella legge del 1934, il reciprocal trade agreements act.

E' vero che, tale legge, rimasta in vigore fino al 30 giugno 1962 attraverso dodici proroghe, concedeva al Presidente degli Stati Uniti d'America la facoltà di ridurre i dazi esistenti del 50% rispetto ai livelli in funzione al 1° gennaio 1934. Ma è anche vero che, tale riduzione lineare, poteva verificarsi solo prodotto per prodotto e secondo la clausola della nazione più favorita e vero è anche che, tale legge, proprio perché operante prodotto per prodotto, è incompatibile con quella necessità "di negoziato globale" che caratterizza, anche nei nostri tempi, i negoziati commerciali. Il problema del commercio mondiale infatti, oggi,

non è problema di singoli prodotti, ma di confronto, di contrasto o di armonizzazione dei sistemi commerciali in tutto il loro complesso.

Il deficit della bilancia dei pagamenti che venne presto ad insidiare l'economia americana, alcuni periodi di ristagno dell'economia stessa, l'apparizione, in Europa, di blocchi commerciali della imponenza della Comunità Economica Europea, furono circostanze tutte che crearono nella stessa opinione pubblica americana la convinzione della necessità di un nuovo strumento legislativo capace di regolare efficacemente i rapporti tra l'economia americana ed il commercio mondiale.

Nacque così, il 25 gennaio 1962, il messaggio del Presidente Kennedy al Congresso, un messaggio con il quale egli chiedeva uno strumento nuovo e moderno per affrontare nuovi negoziati commerciali di dimensione mondiale.

Mi sia lecito dire che, noi europei, nel culto e nel ricordo dell'indimenticabile Presidente scomparso, vediamo anche in tale domanda la prova di una intelligenza eccezionale, di una fertile intuizione della storia e del corso del mondo. Il Trade Expansion Act, approvato l'11 ottobre 1962, e nato dalla richiesta di Kennedy, non solo dà al Presidente il potere di negoziare, per 5 anni, accordi commerciali con i paesi terzi ma, ciò che più conta, esso autorizza, finalmente, quel negoziato globale che, nella sua forma e nella sua sostanza, si addice a quelle dimensioni continentali verso le quali si era ormai avviata l'economia del dopoguerra e, direi anzi, tutta la storia del dopoguerra.

Forse che, sulle rovine della sconfitta, noi non imparammo a comprendere che solo nella solidarietà con altri popoli, solo nella creazione della comunità internazionale, si poteva trovare la giusta dimensione politica per garantire il bene comune, per assicurare la pace ed il progresso dell'uomo moderno? Il Kennedy Round era accettazione di questa globalità dei problemi, era accettazione delle dimensioni comunitarie anche del commercio moderno.

Vi è però una riserva ed un limite in tale concezione. La legge autorizza, è vero, il presidente americano, a ridurre del 50% i dazi doganali in vigore al 1° luglio 1962 : non dà però poteri, al Presidente, per modificare di conseguenza quelle norme doganali di cui dopo parleremo, che ancora esistono negli Stati Uniti d'America e che contrastano, con i loro criteri preminentemente protettivi, con lo spirito liberalizzante del negoziato del Kennedy Round.

Questo contrasto doveva d'altronde ben presto farsi evidente quanto più appariva, negli anni successivi, che il Kennedy Round era solo un aspetto del più vasto tema degli scambi commerciali mondiali, a loro volta legati ai problemi del GAP tecnologico che separa i paesi industrializzati tra di loro, del contrasto tra paesi agricoli e paesi industriali, delle esigenze drammatiche della lotta al sottosviluppo che qualifica il terzo mondo emerso a libertà attraverso il processo storico della decolonizzazione.

Sia lecito comunque, avanzare ora qualche osservazione politica sul clima nel quale venne ad affermarsi il così detto Kennedy Round. A che cosa mirava con esso il Presidente degli Stati Uniti d'America? Si mirava, innanzitutto, ad avvicinare, sul piano commerciale, la nuova Europa della tariffa esterna comune, diventata ormai, attraverso il Trattato di Roma, seconda potenza economica del mondo, agli Stati Uniti d'America in un rapporto di collaborazione anche commerciale. Si volevano forse porre così le premesse della parterniship atlantica almeno sul piano economico.

Ma il disegno politico era probabilmente più vasto, era un disegno che mirava a porre le condizioni di una Comunità atlantica in cui potessero superarsi le crisi della NATO che, già nel 1962 erano incipienti, una comunità in cui si potesse dare soddisfazione a quella esigenza di dignità, di indipendenza, di funzione cui l'Europa dei Sei paesi aspirava proprio per il successo clamoroso della sua unificazione economica. In verità Kennedy prevede ed intuì forse le ragioni storiche nelle quali avrebbe trovato fertile alimento il gollismo nella sua tendenza all'autonomia disdegnosa verso gli Stati Uniti d'America.

Non sfugga d'altronde alla nostra attenzione un'altra circostanza. Proprio nello stesso periodo del Kennedy Round, maturava anche un altro progetto: quello della forza nucleare multilaterale per i paesi della NATO. Il clima politico non era diverso: anche attraverso la forza multilaterale, si cercava di dare soddisfazione alla giusta aspirazione di dignità e di peso cui l'Europa, compresa in essa la Germania, aspirava dopo il suo successo di prestigio nel mondo.

Intuizioni valide? Direi senz'altro di sì: lo conferma la pesante attuale crisi della NATO, la difficoltà dei rapporti franco-americani, la diffidenza che, riconosciamolo, in questi ultimi tempi, è venuta ad offuscare un po' la fiducia che ha sempre caratterizzato, nel dopoguerra, i rapporti tra l'Europa ed il suo grande alleato, gli Stati Uniti d'America, alleato cui, noi non lo dimentichiamo, dobbiamo la nostra libertà e l'inizio della nostra rinascita economica.

Ma ritorniamo alla storia del negoziato. Dovremo dire allora che, i dirigenti europei, afferrarono il significato della proposta in tutto il suo valore. Basterebbe qui ricordare le dichiarazioni del Presidente della CEE Halstein, fatte davanti al Parlamento Europeo il 27 marzo 1963, basterebbe ricordare le parole con cui, per conto della commissione esecutiva di Bruxelles, il commissario Rey si espresse in occasione dell'inizio del negoziato.

Ma, soprattutto, ai fini di chiarire la posizione della Comunità Economica Europea rispetto al negoziato del Kennedy Round, basta rileggere un passaggio della 6^a Relazione Generale della Commissione Esecutiva di Bruxelles e nel quale si definisce subito una visione organica del significato anche politico del negoziato nonché delle sue difficoltà attuali e potenziali.

- IL KENNEDY ROUND -

Secondo la Commissione di Bruxelles, i negoziati del Kennedy Round "devono ispirarsi a criteri di concretezza, tenendo presente la duplice preoccupazione di allargare il più possibile la sfera dei negoziati e di assicurarsi che essi si svolgano su basi veramente eque. I dazi doganali dovranno essere ridotti secondo un metodo lineare che non escluda la soluzione delle disparità attualmente esistenti tra le tariffe che si applicano agli stessi prodotti. Conviene pure vigilare affinché le misure pratiche non tariffarie o paratariffarie non riducano e non annullino il valore e l'ampiezza delle concessioni fatte dai diversi Stati. Nel settore agricolo sembra che i negoziati abbiano poche possibilità di pervenire a risultati positivi, ove non si proponga una riorganizzazione complessiva dei mercati mondiali che possa contribuire, ad un tempo, alla soluzione del problema delle eccedenze e di quello della fame nel mondo. I negoziati in seno al GATT dovrebbero pure dare un nuovo slancio ai lavori per la organizzazione dei mercati dei prodotti tropicali e contribuire così alla auspicata realizzazione delle entrate derivanti da esportazioni dei paesi in via di sviluppo. In generale essi dovrebbero risultare in un'organizzazione più soddisfacente degli scambi tra le regioni del mondo più sviluppate e quelle meno progredite".

Ma veniamo alla storia del negoziato. Esso comincia con la conferenza preparatoria del maggio 1963, conferenza in cui viene definita la cornice del negoziato. Nel giugno 1963 si definiscono gli organismi principali che siederanno a Ginevra: il sottocomitato del negoziato tariffario, il sottocomitato dell'agricoltura, il sottocomitato per gli ostacoli non tariffari.

Il 4 maggio 1964 ha inizio il vero e proprio negoziato con la partecipazione di 42 paesi che sono anche membri del GATT. Ad essi, nel 1965, si aggiungeranno anche numerosi rappresentanti dei paesi in via di sviluppo a confermare proprio come il negoziato si vada allargando al di là dei limiti commerciali del GATT.

Si inizia il lavoro sulla base di una ipotesi : la riduzione lineare, su tutti i prodotti industriali, del 50% nel caso non esistano disparità evidenti nei livelli tariffati.

Dopo difficoltà e dibattiti si giunge ad affermare anche alcuni principi fondamentali del negoziato :

- ricerca di una liberalizzazione notevole del commercio internazionale;
- i negoziati commerciali riguarderanno tutte le categorie di prodotti, industriali e non industriali, agricoli e primari;
- i negoziati commerciali non riguarderanno soltanto i dazi doganali ma anche gli ostacoli di natura non tariffaria;
- dovranno istituirsi condizioni accettabili di ammissione ai mercati mondiali per i prodotti agricoli;
- si farà di tutto per ridurre gli ostacoli alle esportazioni dei paesi in fase di sviluppo verso i mercati dei paesi industrializzati.

Chi sono i soggetti attivi del negoziato? La sede è Ginevra, l'ambiente la Conferenza permanente del GATT. Ma, accanto ai paesi del GATT iscritti come negoziatori con gli Stati Uniti d'America, il vero partner del negoziato appare la Comunità Economica Europea, ivi rappresentata dalla commissione esecutiva di Bruxelles. Questa agisce sulla base di un mandato affidatole, ai sensi del Trattato, dal Consiglio dei Ministri. Tale mandato è certo importante : è la prima volta infatti che, a livello notevole, la Comunità Economica Europea si presenta ed agisce con una personalità collettiva e comunitaria.

Troviamo proprio in ciò un primo concorso, attraverso il negoziato del Kennedy Round, alla politica commerciale comune della Comunità Economica Europea, politica la quale, proprio per essere comune, richiede che la Commissione possa agire in proprio, con personalità sua, con mandato preciso da parte degli Stati membri.

E se si pensa che invece, due anni dopo, all'altra conferenza mondiale organizzata dalle Nazioni Unite per il commercio mondiale, la così detta conferenza dell'UNCTAD, la Comunità Economica Europea è presente solo come osservatore e gli Stati membri partecipano in proprio al negoziato

su posizioni però divise e spesso contrastanti, si deve dire, di fronte a tutto ciò, come sia auspicabile anche in futuro che, così come nel Kennedy Round, la Commissione della Comunità Economica Europea possa agire in proprio come soggetto di diritto e di negoziato internazionale.

Ma nel negoziato di Ginevra vi è un altro aspetto positivo : il fatto cioè che, ad esso, accanto alla Comunità Economica Europea partecipano anche molte delle altre nazioni dell'Europa che non hanno sottoscritto i Trattati di Roma. Si presenta così spesso l'occasione di accordi tra la C.E.E. e la Svizzera, tra la C.E.E. ed i paesi scandinavi, si presentano cioè finalmente prospettive di contatti e di collaborazione fra partners europei che, sovente, sono divisi dall'appartenenza ad istituzioni ed a blocchi diversi.

Il negoziato ha inizio : ben presto però, pesanti difficoltà politiche e serie difficoltà tecniche ne compromettono il corso, ne allungano le procedure, ne mettono in forse il risultato.

Le difficoltà tecniche sono quelle, evidentemente, che più appaiono palesi in superficie : esse si riconducono, come vedremo, in gran parte, alla diversa posizione tariffaria dei due maggiori partners, gli Stati Uniti d'America e la Comunità Economica Europea : esse valgono d'altronde a confermare anche un'altra realtà cui non si può sfuggire nella vita economica moderna : il fatto cioè che non è possibile ormai realizzare una liberalizzazione tra blocchi ed una accentuazione degli scambi commerciali se, all'interno delle unità economiche che negoziano gli accordi, non si realizza un minimo di corrispondenze e di armonizzazione tra i sistemi fiscali, i sistemi produttivi, l'ordinamento giuridico della vita economica. Se è vero cioè che non è possibile un vasto accordo tariffario senza un suo contesto regionale, è altrettanto vero che questo accordo non è possibile se, all'interno del contesto regionale, non si realizza un minimo di armonia di vita giuridico-economica.

Ecco allora, ben presto, il dibattito deteriorarsi in questioni particolari : ecco allora, anche il Kennedy Round, correre il rischio di naufragare su questioni di dettaglio, così come molto spesso, il negoziato fra l'Inghilterra e la Comunità Economica Europea, nel 1963, minacciò di naufragare sulle questioni particolari della carne di canguro dell'Australia o dei latticini della Nuova Zelanda.

- LE DIFFICOLTA' TECNICHE DEL KENNEDY ROUND -

Quanto alle difficoltà tecniche, come ho detto, esse nascono dal diverso livello tariffario dei due maggiori partners e dalla diversa concezione, sovente, del concetto stesso di tariffa economica. In realtà, nella Comunità Economica Europea, non esistono più, da quando si è instaurata la tariffa esterna comune, dazi proibitivi. Pochi sono i prodotti il cui dazio supera il 25% e, il dazio medio della tariffa esterna comune per i nostri prodotti industriali è, attualmente, del 12% circa. Ben diversa è la situazione della Gran Bretagna e degli Stati Uniti d'America. In questi paesi l'incidenza media dei dazi doganali è superiore di circa la metà a quella comunitaria: si aggira cioè intorno al 18%. Inoltre si riscontrano nelle tariffe doganali di questi paesi notevoli punte massime. In Gran Bretagna, i dazi doganali per numerosi ed importanti prodotti industriali sono del 33% : 62 voci della tariffa doganale britannica superano addirittura il 40%. Negli Stati Uniti d'America vi sono poi non meno di 350 voci relative a prodotti industriali che superano la tariffa al 40%.

In sostanza, mentre il muro che protegge la Comunità Economica Europea è basso e può essere facilmente scavalcato dalle ondate provenienti dall'Atlantico, ben più alto e difensivo è il muro che protegge gli Stati Uniti d'America, muro ben difficilmente scavalcabile dalle ondate che, partendo dall'Europa, si infrangono sulla costa atlantica.

Da ciò nacque appunto la ragione delle così dette "eccezioni" : eccezioni totali allorché gli Stati negozianti di Ginevra dichiarano che un prodotto non sarà oggetto dei negoziati : eccezioni parziali allorché gli stessi Stati, per altri prodotti, ne condizionano la negoziabilità ad accordi particolari. Così, il negoziato di Ginevra, da una sua impostazione globale, è venuto adagio adagio spostandosi su valutazioni di settore e su negoziati particolari. Ecco perché sono state definite liste di eccezioni da parte anche della Comunità Economica Europea le quali, in verità, sembrano corrispondere non agli interessi dei singoli Stati ma all'interesse del nostro Mercato comune nella sua globalità. Sono stati così posti in eccezione alcuni prodotti industriali come i reattori nucleari, i calcolatori elettronici, le macchine da cucire, le automobili, le lavatrici, le perforatrici, i motori per automobili, per aerei, per navi, ecc.ecc. Ma, accanto al negoziato sulle eccezioni, sono venuti determinandosi, in questi anni, anche negoziati difficili su taluni grandi settori di produzione, come quello chimico, dell'acciaio, dei tessuti di cotone, dei metalli non ferrosi, della carta.

E' proprio su questi capitoli che si sono aperte anche le negoziazioni triangolari le quali hanno spinto la Comunità Economica Europea a trovare un accordo con altri Stati europei (Svizzera, Svezia, Inghilterra) prima di negoziare con il partner americano. E' in questa fase che si è discusso appunto a lungo, per esempio, del problema dell'alluminio (sul quale la Comunità offre un diritto doganale del 9% ed un contingente tariffario ad un dazio del 5%), del mercato della carta e della pasta da carta (per il quale la Comunità propone aiuti alle industrie per metterle in condizioni di sopportare le riduzioni doganali), del mercato siderurgico (per i cui prodotti la Comunità offre una riduzione lineare del 50% su un dazio del 14%), dei tessili di cotone che sono stati messi in eccezione parziale proprio in attesa della rinnovazione dell'accordo internazionale sui tessili, accordo che deve essere però rinnovato facendo sì che, anche i paesi in via di sviluppo, possano trovare limitata possibilità di accesso, con i loro tessuti, sui mercati europei ed americani.

In sostanza tutto conferma come non fosse stato abbastanza proporre la riduzione lineare dei dazi del 50% se il livello tariffario da cui si partiva era così spezzato da mercato a mercato: un conto infatti è la riduzione del 50% su un dazio 20 e un conto è la riduzione del 50% su un dazio 5. Si trattava quindi di cercar di armonizzare, attraverso i negoziati particolari, i sistemi tariffari dei due mercati al fine di poter introdurre, con efficacia equivalente, le riduzioni proposte.

Ma a queste difficoltà del negoziato industriale si sono poi aggiunte anche le non meno serie difficoltà del negoziato agricolo, difficoltà che, lo dichiaro subito, a mio modesto giudizio, passeranno in gran parte anche alla vita futura del Kennedy Round pur dopo che, come speriamo, l'accordo generale sia stato siglato entro i termini fissati.

Che i problemi agricoli siano già di per se stessi difficili, è a tutti noto. Nel Kennedy Round, la difficoltà nasce poi dalla duplice e talora contraddittoria necessità di garantire, nel quadro della Comunità Internazionale, un equo reddito delle popolazioni agricole e di stabilizzare, nel contempo, i corsi dei prodotti agricoli sul mercato mondiale.

Quanto al primo punto, occorre riconoscere che tutti gli Stati accordano alla loro agricoltura una grande varietà di aiuti. Gli Stati Uniti sostengono il 45% della loro produzione agricola e la C.E.E. l'80%. Mentre però gli U.S.A. pongono condizioni alla concessione dei loro aiuti, la C.E.E. tenta solo di orientare la produzione

attraverso la politica dell'organizzazione dei mercati e la fissazione di un livello comune dei prezzi per i principali prodotti.

Gli Stati Uniti hanno fissato precise tariffe e dazi a protezione della loro produzione agricola : la Comunità Economica Europea ricorre invece non a misure tariffarie ma a quei noti prelievi variabili che sono stati ultimamente definiti dagli accordi sulla politica agricola comune. Gli Stati Uniti concedono sussidi all'esportazione solo per il grano, il riso, il cotone ed i prodotti lattiero-caseari, mentre la C.E.E. sussidia, o prevede di subsidiare attraverso il FEOGA, l'esportazione di tutti i cereali, della carne bovina, dei prodotti lattiero-caseari, della carne suina, delle uova, del pollame, del riso, dello zucchero e degli ortofrutticoli.

Le strutture dei due mercati sono quindi molto diverse : la loro armonizzazione ne è difficile. Occorre però comprendere anche l'esigenza degli Stati Uniti di regolare anche l'agricoltura nel Kennedy Round se solo si pensa che il 25% delle esportazioni statunitensi sono agricole ed il 30% di queste esportazioni sono indirizzate verso gli Stati della Comunità Economica Europea.

La difficoltà poi si aggrava anche per ciò che riguarda la prospettiva di giungere alla stabilizzazione dei prezzi di alcuni prodotti agricoli attraverso degli accordi mondiali : il sistema è visto in maniera molto diversa tra paesi esportatori e paesi importatori ed è soprattutto qui che viene ad inserirsi la posizione dei paesi in via di sviluppo sia perché bisognosi di ricevere i surplus dell'agricoltura settentrionale del mondo, sia perché bisognosi di poter garantire, alle loro produzioni tropicali ed agricole, stabilità dei prezzi e collocazione sicura sui mercati.

Sarebbe lungo addentrarsi negli aspetti particolari del negoziato agricolo. Mi sembra solo di constatare che la tattica della Commissione della Comunità Economica Europea, nei negoziati di Ginevra, mira al consolidamento degli attuali suoi prezzi di sostegno e alla fissazione di un sistema internazionale di prezzi di riferimento.

Si giungerà ad un accordo su posizioni così disperate? Ne dubito.

Ciò che mi sembra importante è però dire che, le difficoltà del negoziato agricolo non devono fermare il Kennedy Round nella possibilità di raggiungere il traguardo del giugno 1967.

Molti aspetti del negoziato continueranno in futuro, tanto più che investono il delicato e fondamentale tema del nostro secolo : il regolamento del rapporto commerciale tra i paesi ricchi ed i paesi poveri, tra i paesi industrializzati ed i paesi in via di sviluppo.

L'Europa ha particolari responsabilità verso un gruppo di tali paesi : i SAMA, paesi africani e malgascio a noi associati dal Trattato del 1958. Ma a parte questo particolare rapporto dell'Europa con l'Africa, non vi è dubbio che, quando parliamo oggi di agricoltura, parliamo di una realtà che interessa non solo la vita dei popoli che già hanno raggiunto condizioni di benessere, ma parliamo di un problema che interessa il futuro di tutti i sottoproletari del mondo. Che cosa sono i milioni e milioni di asiatici, di africani, di latino-americani, se non grandi e commoventi sottoproletari del mondo che si rivolgono a noi per una giustizia distributiva diversa, per una economia integrata, per un abbattimento di un sistema economico libero-scambista che rende sempre più poveri i poveri e sempre più ricchi i ricchi?

Ecco anche qui la conferma della globalità sottostante al negoziato del Kennedy Round. Da esso passiamo infatti direttamente nella più grande assise della conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio mondiale, quell'assise che, sottovalutata nella sua prima sessione dagli occidentali del 1964, si ripresenterà, come una scadenza storica, a Ginevra di nuovo, nel 1968. E' là che occorre trovare i criteri di una nuova economia mondiale, una economia fatta per esaltare le capacità produttive di ogni singolo popolo e per realizzare aree regionali integrate. E' là che si possono studiare i veri problemi degli accordi mondiali sui prodotti di base, è là, nella conferenza dell'UNCTAD, che il mondo libero deve presentarsi con un fronte unico, non un fronte però di gretti interessi, ma un fronte come presa di coscienza di responsabilità.

In verità, chi può negare come la pace degli anni futuri possa dipendere, più che dagli accordi nucleari sulle proliferazioni o sul disarmo nucleare, dipenda da un regolamento di giustizia tra popoli ricchi e popoli poveri, dalla soluzione del problema del secolo, quello del sottosviluppo?

Ecco perché, il negoziato del Kennedy Round, può essere considerato come il primo atto di tutto un grande dialogo di dimensioni mondiali. Un atto importante poiché esso consente una coordinazione di responsabilità, una armonizzazione di economie tra i paesi del mondo libero. Ecco la ragione per la quale, indipendentemente dagli inte-

nessi contingenti, occorre fare di tutto perché il Kennedy Round giunga in porto. A tal fine rimane un altro passo importante da compiere per il successo dell'attuale negoziato partito dalla felice intuizione del giovane ed indimenticabile presidente degli Stati Uniti d'America.

Le difficoltà del rapporto tra Mercato Europeo e Mercato Americano non nascono infatti solo dalla diversità dei livelli tariffari o dalle difficoltà del negoziato agricolo. Se si vuol giungere ad un avvicinamento dei due mercati, come ho detto prima, bisogna abolire le più mani feste discrasie dei sistemi, entrare là dove cioè sopravvivono regole ed istituzioni che, anche una volta raggiunto l'accordo tariffario, agirebbero sempre come strumento di protezione e di distorsione del mercato.

E' noto come, uno degli argomenti più dibattuti nel negoziato del Kennedy Round, sia la posizione del mercato dei prodotti chimici. Perché tante difficoltà? Non solo per ragioni tariffarie, ma, piuttosto, per il fatto che, nel Mercato americano, sopravvivono misure paratariffarie le quali renderebbero inutile ogni riduzione e giucherebbero pur sempre a sfavore dell'Europa.

Mi riferisco a misure come l'American Sellint Price System, un metodo che, proprio per i prodotti chimici, determina una riscossione doganale, in America, calcolata non sul prezzo di importazione ma sul prezzo di vendita del sistema americano (si tratta di una valutazione del valore in dogana che obbedisce cioè esclusivamente a criteri economici interni).

Non diverso, quanto ad effetti di distorsione come misura paratariffaria, è l'anti-dumping act che, negli Stati Uniti, è in vigore sin dal 1921 e che consente di imporre un dazio aggiuntivo su tutti i prodotti che vengono accusati di essere venduti in dumping senza che, alla decisione, corrisponda una oggettiva istruttoria. Altrettanto contrario ad una armonia dei mercati è il Buy American Act del 1933 il quale sancisce la preferenza che il governo statunitense deve dare ai prodotti nazionali rispetto ai prodotti stranieri anche se il costo dei primi è superiore al 6 o al 12% rispetto a quello dei secondi purché il valore dei materiali americani usati raggiunga il 50% del costo totale. E non meno contrario alla regola di un corretto commercio è il Tariff Adjustment il quale sanziona la possibilità di invocare clausole di salvaguardia che si concretano in un aumento dei dazi doganali qualora la posizione sul mercato di un determinato prodotto nazionale americano venga a deteriorarsi per effetto delle importazioni.

Qui occorre essere estremamente sinceri, decisi con i nostri amici d'oltre atlantico : il Trade Expansion Act che ha dato origine al Kennedy Round non ha dato, al Presidente degli Stati Uniti d'America, i poteri di abolire quelle misure paratariffarie. Il negoziato però non potrà avere successo e non potrà essere cosa seria se non vi sarà la garanzia assoluta che, dopo le conclusioni di Ginevra, il congresso americano proceda, correttamente, all'abolizione di tutte quelle misure paratariffarie che alterano l'armonia del mercato e che sono in netto contrasto con lo spirito del Trade Expansion Act.

-- LE DIFFICOLTA' POLITICHE --

Queste le difficoltà di ordine tecnico tariffario che hanno reso difficile, sino a questo momento, il negoziato del Kennedy Round. Ad esse si sono aggiunte però anche difficoltà di ordine politico sulle quali, concludendo la mia conversazione richiamo l'attenzione.

Che cosa è avvenuto dal 1963 ad oggi? Certamente molte circostanze, purtroppo in gran parte negative, che hanno modificato il contesto politico in cui il negoziato si è venuto svolgendo.

Si può parlare senz'altro, e purtroppo, di fine del kennedysmo, di fine cioè di una epoca fortunata in cui una coincidenza di uomini di grande prestigio sulle maggiori cattedre internazionali consentì al mondo, e consentì soprattutto a noi giovani di allora, di guardare e di intravedere quelle nuove frontiere che, nel futuro, il mondo, dovrà pur ritrovare. Kennedy non è però oggi una realtà: è un passato ed è una speranza.

Il dramma del Vietnam ha fatto sì che si sia instaurata, nella politica americana, una tendenza comprensibile ed ovvia di considerare gli interessi asiatici preminenti sugli interessi europei.

E come non considerare fatto negativo la crisi succeduta al negoziato tra la C.E.E. e l'Inghilterra? Il "no" della Francia è venuto in verità ad alterare il quadro geografico cui il Kennedy Round si riferiva. Nel 1962, allorché il Trade Expansion Act fu concepito, l'Inghilterra batteva alle porte della Comunità e non era assurdo sperare ad una grande comunità che potesse abbracciare la Europa in tutta la sua continuità geografica.

A questa speranza è successo invece il nazionalismo di tipo gollista, nazionalismo nobile nel suo stile e rispettabile nella sua impostazione, un nazionalismo però che ha accelerato anche la crisi della posizione tedesca nella quale, oggi, l'antico facile colloquio tra Washington e Bonn si è reso senza dubbio più faticoso.

Ed a tutto ciò, come dimenticare che si sono aggiunte le difficoltà della Comunità Economica Europea? Vi è stato il lungo periodo della crisi della politica agricola comune, vi è stato il lungo periodo della sedia vuota di Bruxelles, vi è stato, riconosciamolo, un decadimento degli ideali politici della Comunità sia pure a vantaggio delle preoccupazioni puramente mercantilistiche sostanzialmente ancora inficciate di antico nazionalismo europeo pur se pacifista.

Che cosa possiamo dire oggi? E' onesto riconoscere che, se il Kennedy Round fu un grande disegno, oggi si può parlare di crisi autentica del grande disegno. Nel 1962, il Trade Expansion Act, si collocava in una visione atlantica di alto valore politico. Nel 1966 il negoziato continua, giungerà probabilmente in porto : non è più però la speranza delle basi di una Comunità atlantica nuova, è solo un incontro opportuno e pur sempre valido di interessi.

Nel 1962 si intravedevano i lineamenti di un atlantismo politico, nel 1966 emergono solo le realtà insufficienti degli interessi economici e mercantilistici.

Anche il Kennedy Round ha avuto i suoi momenti di attesa. Il negoziato ha battuto il passo in attesa che la Comunità Economica Europea superasse la sua crisi, il negoziato agricolo si è arrestato in attesa che la Comunità Economica Europea potesse trovare l'accordo per definire il suo prezzo del grano nel quadro della sua politica agricola comune. I negoziati sono ripresi nel 1966 ma, riconosciamolo, in un quadro completamente diverso da quello in cui erano iniziati.

Si può parlare di possibilità di rilancio del Kennedy Round? Certamente : senza dimenticare però che il Kennedy Round del 1966 non è più, almeno per ora, il Kennedy Round del 1962. Il contesto politico è completamente cambiato : non più due Comunità, una di fronte all'altra, con l'intenzione di approfondire la loro integrazione ma, l'una di fronte all'altra, due Comunità che operano solo per coincidenza di interessi.

Questa crisi ricorda, in verità, una crisi che noi europei abbiamo già conosciuto, in questi anni, nella lunga e faticosa storia della costruzione della Comunità Economica Europea.

Anche tra l'Europa del 1954 e l'Europa del 1958 vi fu una decisa caduta di intensità di volontà politica. Come non ricordare le speranze, l'entusiasmo politico, la commozione che tutti ci percorreva, nel 1954, allorquando, con il progetto della Comunità Europea di Difesa, sembravamo tutti prossimi a gestire l'identità, gli ideali, le responsabilità e le speranze di una Europa politicamente unita e nata unita dalle rovine della sua guerra e della sua divisione? Ma la CED fallì e, dopo la CED, venne solo il rilancio di Messina, venne il progetto della Comunità Economica Europea. Un progetto, quello dei Trattati di Roma, nobile, aperto su prospettive a lungo termine, ancora capace di portarci, per via distorta e lunga, alla unificazione politica ma, un progetto che, rispetto a quello della CED, rappresentava pur sempre una rinuncia all'immediatezza dei traguardi dell'unità politica. E come il Trattato di Roma fu, in verità, surrogato alle speranze della CED, così lo stato attuale del negoziato del Kennedy Round ci appare solo un surrogato, speriamo provvisorio, al grande disegno che aveva animato le proposte del Presidente Kennedy nel 1962.

Si può ancora sperare in questo disegno? Non certo ora : non vi è però nemmeno motivo di perdere le speranze. Anche qui la esperienza europea può confortarci.

Riconosciamolo : nemmeno la Comunità Economica Europea del 1966 è la Comunità Europea del 1958 quale era emersa dai Trattati di Roma, quale la concepirono uomini come Jean Monnet. Essa pure è insidiata dalle forze del nazionalismo, essa pure è insidiata dal puro e semplice pragmatismo e quando si è parlato di Europa di una crisi della supernazionalità cui concorrevano, da un lato, il preciso disegno politico gollista , dall'altro lato, la imprecisione, il lassismo, il rinunciatarismo, il provincialismo di altri paesi.

Eppure, anche intorno a questa faticosa comunità del 1966, premono e premono circostanze esterne che spingono la Comunità, per linee esterne, sulla via di una fatale unione. Da un lato, il progresso tecnologico e scientifico, chiarisce sempre di più agli europei che non si può tornare alle economie nazionali dei piccoli mercati isolati : dall'altro lato, il crescere delle associazioni intorno all'Europa, il progressivo gravitare del Mediterraneo sulla Comunità Economica Europea, la ripresa dei contatti

col mondo inglese, il proliferare dei rapporti di associazione intorno a tutta l'Europa, tutto ciò ci conferma come la Comunità Economica Europea sia una area di unità ad alto livello di vita economica la cui sopravvivenza, ed il cui successo, interessano non solo gli europei ma coinvolgono anche il destino di tante altre popolazioni che vogliono l'Europa unita anche se per ragioni diverse da quelle che la storia ed i nostri interessi contingenti potrebbero imporre.

- LE PROSPETTIVE -

Ebbene : guardiamoci in giro nel mondo : una dolorosa guerra brucia da anni il Vietnam ed essa è forse la via più difficile per poter raggiungere un equilibrio del sud-est asiatico che pure è indispensabile per poter contenere la forza eversiva della Cina, per poter garantire un equilibrio senza il quale il mondo non ha pace. Nella società internazionale di oggi, e soprattutto nella nostra zona geo-politica, i temi della distensione avanzano ed in essi si accentua la sfida della competizione pacifica. Il gap tecnologico tra gli Stati Uniti d'America e l'Europa e più ancora (tema che meriterebbe una considerazione a parte) le conseguenze drammatiche del gap tecnologico tra i paesi industrializzati ed i paesi in via di sviluppo viene in evidenza ed esso è la sfida che il secolo dà alla nostra società del benessere : se questa società non saprà rispondere, non saprà sacrificarsi, non saprà mettere a disposizione i suoi giovani, i suoi capitali, la sua sicurezza, per risollevare il tenore di vita dei popoli poveri, nulla salverà il mondo da una profonda crisi sociale nella quale la pace ed il benessere potrebbero essere travolti.

Maturano quindi, sul contesto della scena mondiale, temi imponenti i quali richiedono che ci si convinca che, se da un lato la vita delle nazioni è superata, anche la vita dei singoli continenti isolati, da soli, non basterebbe a poter affrontare tante richieste quante la storia oggi ne avanza. Ecco che, un disegno di collaborazione intima, nell'area atlantica, tra gli Stati Uniti d'America e l'Europa, se non trova più in se stessa ragioni di slancio vitale, può trovare stimoli e motivi di urgenza e di progresso dal maturare di imponenti problemi del mondo, problemi che non possono essere affrontati né dalla sola America né dalla sola Europa ma che devono essere affrontati nell'intima collaborazione del mondo libero e delle nazioni altamente industrializzate.

Ecco perché, a lungo termine, si può anche qui sperare che ciò che non avviene più per linee interne possa avvenire per linee esterne, per pressione di circostanze e di scadenze mondiali che non possono essere rinviate.

Può, l'Europa, forte della sua civiltà, del suo umanesimo e del suo cristianesimo, non sentire questo richiamo della cittadinanza mondiale dei nostri tempi, questa vocazione verso una solidarietà che abbracci i continenti di fronte ai problemi dell'uomo moderno?

E si può credere che, la giovane grande Democrazia americana, pur piena di tanti difetti e di tante incongruenze, non debba sentire, in termini moderni di civiltà e di cultura, questa sua responsabilità pacifica per il progresso del mondo?

Io ho fiducia nella possibilità di questo colloquio : ho fiducia perché credo alle forze culturali dell'Europa, ma ho fiducia anche perché credo alle forze spirituali degli Stati Uniti d'America.

Sono passati dieci anni dalla firma del Trattato di Roma e quest'anno noi celebriamo lo storico decennale. Ma non possiamo dimenticare che quest'anno dobbiamo celebrare anche il secondo decennale di un altro grande avvenimento: il lancio del piano Marshall che, nel 1947, fu la trincea di speranza di una Europa in rovina che trovò, in una concordia sollecitata dagli Stati Uniti d'America, la ragione della sua ripresa, il motivo della sua rinascita.

Piano Marshall, Kennedy Round, Trattato di Roma : grandi tappe della storia attraverso la quale si costruisce la società internazionale : grandi schemi di una solidarietà economica e spirituale tra i popoli, schemi che rispondono alle prospettive dei grandi economisti moderni (da Keynes a Schumpeter) ma schemi che soprattutto possono essere calati in quel grande contesto di ricchezza morale e spirituale che abbiamo trovato, in questi anni, in messaggi elevatissimi quali la "Pacem in Terris" di Giovanni XXIII.

Ma dove sono nati, il piano Marshall ed il Kennedy Round? Marshall e Kennedy, due grandi cittadini della repubblica degli Stati Uniti d'America, prima ancora di presentare le loro proposte al congresso americano, presentarono le loro visioni, le loro prospettive, nelle Università americane. Il Kennedy Round fu l'oggetto del grande discorso all'Università di Harvard.

Noi europei non possiamo non guardare con ammirazione e con invidia queste Università americane che diventano la matrice delle grandi intuizioni e dei grandi progetti -

ti : e sentiamo lì appunto la forza vitale di un popolo libero, in questo mobilitarsi di tutta l'intelligenza di un paese intorno alle grandi intuizioni dei suoi uomini migliori. Marshall e Kennedy parlavano alle Università perché, dalle Università, avevano potuto realizzare intorno a sé stessa la mobilitazione di tutti i cervelli intelligenti che, nella repubblica stellata, potevano rispondere ai problemi del mondo.

Ma il tempo incalza : il mese di aprile sarà decisivo : sul lago Lemano si passeranno lunghe e calde notti di mezza primavera! Il negoziato del Kennedy Round deve concludersi ad una scadenza fatale : quella del 30 giugno 1967. Si giungerà ad un accordo? Occorre fare tutto il possibile per arrivarvi. Sono in giuoco, nel Kennedy Round, non solo interessi tariffari o interessi economici : è in giuoco la risposta, o la premessa alla risposta, a tanti problemi politici che oggi si affollano nel mondo.

Uno scacco vorrebbe dire una crisi forse insuperabile di tutto il mondo libero, vorrebbe dire una abdicazione del nostro mondo alle sue responsabilità verso la società internazionale : vorrebbe dire già sterilizzare di risultato la successiva conferenza sul Commercio Mondiale, quella in cui avremo il confronto tra i veri attori del secolo, i popoli poveri ed i popoli ricchi chiamati, gli uni e gli altri, per la pace, a trovare una convivenza nella solidarietà.

Il Kennedy Round è quindi un primo atto di un commercio che concorre ad un ordine economico internazionale nuovo. Se la sua carica politica si è indebolita dagli anni di partenza, il senso di questa responsabilità finirà per riaccenderla nel tempo. Ed anche per noi europei, proprio per questa sua rilevanza mondiale, il Kennedy Round è anche una grande occasione per spingere la Comunità Economica Europea a definire una sua politica commerciale globale ed unitaria. Anche questa, più che dagli accordi contingenti, può nascere dal senso delle responsabilità cui la Comunità nostra deve far fronte come parte di una più vasta Comunità internazionale.

Ecco la sostanza e le prospettive di un negoziato che, solo apparentemente, può dirsi tariffario : un negoziato sotto il quale si è espresso, e forse ritornerà col tempo, un grande disegno politico.

Per noi, il Kennedy Round, è un programma, un programma che non sappiamo se il mondo libero riuscirà a realizzare, ma un programma che aiuta anche l'Europa ad essere una più grande Europa sia perché la spinge ad una maggiore collaborazione dei suoi gruppi e delle sue nazioni, sia perché la spinge ad un senso maggiore delle sue responsabilità mondiali.

10142
24 APR. 1951
1951