n. 18

serie problemi dell'economia e dello sviluppo

PREFERENZE E PAESI IN VIA DI SVILUPPO

ATTI DELLA TAVOLA ROTONDA IAI

ROMA

10 SETTEMBRE 1968

iai documentazioni

a cura della segreteria generale dell'istituto affari internazionali

PREFERENZE E PAESI IN VIA DI SVILUPPO

ATTI DELLA TAVOLA ROTONDA IAI

ROMA

10 SETTEMBRE 1968

I N D I C E

Introduzione pag. 1

"Il problema della concessione di preferenze tariffarie ai paesi in via di sviluppo" " 2

Atti della Tavola Rotonda - IAI - " 37

Roma, 10 settembre 1968

INTRODUZIONE

Uno dei più importanti caposaldi della strategia della Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) è quello della concessione di preferenze generalizzate - cioè per tutti i paesi in via di sviluppo senza discriminazioni - e non reciproche da parte dei paesi industrializzati. Tale concessione di preferenze dovrebbe riguardare i manufatti e i semimanufatti dei paesi in via di sviluppo e costituirebbe uno degli elementi intesi ad attuare quel temporaneo protezionismo a favore dei paesi meno sviluppati che dovrebbe aiutare questi paesi ad avviarsi allo sviluppo.

La concessione di tali preferenze, chiesta con esito negativo alla prima Conferenza, svoltasi a Ginevra nel 1964, ha trovato nella seconda Conferenza di Nuova Delhi, tenutasi nella primavera del 1968, almeno un impegno di attuazione da parte dei paesi industrializzati. Tuttavia i problemi sono molti e di difficile soluzione. Appunto questi problemi sono discussi in un saggio di Giuseppe Pennisi e quindi negli atti di una tavola rotonda che l'IAI ha tenuto in argomento con la partecipazione di alcuni esperti. L'Istituto spera con questa pubblicazione di aver contribuito almeno alla conoscenza del problema nel nostro paese.

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI
DIPARTIMENTO PAESI IN VIA DI SVILUPPO

IL PROBLEMA DELLA CONCESSIONE DI PREFERENZE TARIFFARIE AI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

di Giuseppe Pennisi (*)

(*) - Giuseppe Pennisi, nato a Roma nel 1942, lavora a Washington per la Banca Mondiale. Collaboratore a diversi quotidiani e periodici di carattere economico, ha tra l'altro pubblicato: "L'associazione Cee - Sama: un esame critico", "L'Europa e il Sud del Mondo-anatomia di una non politica", "Assistenza tecnica e servizio volontario". Lo studio qui pubblicato è stato redatto prima che l'autore entrasse a far parte dello staff della Banca Mondiale e, in ogni caso, esprime soltanto la sua opinione personale.

1. Introduzione

Nel gennaio del 1961, Alfred C. Neal suggeriva, tra le nuove politiche economiche che i Paesi industrializzati avrebbero dovuto mettere in atto, la adozione del principio del "libero commercio a senso unico" con i Paesi in via di sviluppo (1). Nei mesi successivi, le Parti Contraenti dell'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT) esaminavano dieci raccomandazioni specifiche fatte dal Comitato III, una dichiarazione del Governo americano sulla "promozione degli scambi con i Paesi in via di sviluppo" ed una proposta del Governo nigeriano che godeva dell'appoggio del Regno Unito (2).

Nel maggio del 1963, il "Programma di azione" presentato, in seno al GATT, da 21 Paesi sottosviluppati e favorito dal Segretariato, naufragava a ragione dell'opposizione dei Paesi della Comunità Economica Europea e delle riserve di molti altri Paesi sviluppati (3). Tra il marzo ed il giugno del 1964, i Paesi industrializzati, a Ginevra, si mostravano incapaci di pervenire ad un accordo in seno alla Commissione II (prodotti manufatti e semimanufatti) dell'UNCTAD e, pertanto, i loro delegati si astennero o votarono contro la raccomandazione che richiedeva l'instaurazione di un sistema preferenziale per i prodotti finiti e semifiniti dei Paesi in via di sviluppo (4).

Nel dicembre 1967, soltanto alcuni mesi prima della seconda UNCTAD, i Paesi dell'OCSE cominciavano a raggiungere un accordo su alcune direttrici comuni ed adottavano i principi di base del cosiddetto "rapporto dei quattro saggi" (5). Alla fine della Conferenza di Nuova Delhi, la Commissione II ha sancito l'accordo di tutti i delegati sul fatto che "si dovesse adottare al più presto possibile un sistema generalizzato di preferenze, non reciproche e non discriminatorie, per favorire i Paesi in via di sviluppo agevolando l'incremento dei loro redditi da esportazione ed accelerando, quindi, il loro tasso di sviluppo economico". In seno alla Commissione II, inoltre, si decideva che "due problemi dovevano essere discussi urgentemente in dettaglio: segnatamente, gli elementi principali del sistema ed il calendario per la sua messa in azione nel tempo più breve". (6)

Questi sono i principali avvenimenti che hanno contrassegnato la evoluzione delle discussioni internazionali sulle preferenze. Anche se la proposta, fatta nel corso della prima UNCTAD, non era del tutto nuova (7) le reazioni da essa sollevate sono state così contrastanti e vivaci che soltanto dopo tre anni i Paesi della Comunità Atlantica hanno iniziato a trovare le basi per un accordo. In questo breve studio, si analizzeranno queste reazioni al fine di esaminare le possibilità di un futuro compromesso. Detto studio altro non è che parte di una più ampia ricerca di teoria e politica degli scambi internazionali che si sta conducendo sul tema. Prima, quindi, di entrare nel vivo della materia, si esamineranno succintamente le ragioni teoriche su cui si basa la richiesta della concessione di un sistema preferenziale alla luce di nuovi contributi "dinamici" alla teoria degli scambi internazionali e, principalmente, alla luce della teoria della protezione tariffaria "effettiva" (8), tenendo presente che nel primo rapporto Prebisch e nelle dichiarazioni dei delegati dei Paesi in via di sviluppo alla prima UNCTAD le richieste in favore della concessione di preferenze si basavano essenzialmente sull'argomento dell'industria nascente (9) e sugli effetti restrittivi delle cosidette tariffe differenziali (10).

2. Teoria degli scambi e preferenze

Le richieste in favore della concessione di preferenze tariffarie possono basarsi sulla considerazione della protezione effettiva istituita dai Paesi avanzati per quanto attiene ai manufatti ed ai semimanufatti che possono essere esportati dai Paesi in via di sviluppo. Il tasso di protezione effettiva di una attività economica consiste nell'incremento percentuale in valore reso possibile dalla struttura tariffaria e relativo alla situazione che si avrebbe, con pari tasso di cambio, se non vi fosse la tariffa. La protezione effettiva di un bene non dipende esclusivamente dalla tariffa imposta su di esso, ma anche e sopratutto dai suoi inputs e dalle tariffe ad essi relative. Di per sè, una tariffa non è una dimostrazione del suo effetto restrittivo: infatti, ordinariamente, le tarif

fe si applicano a beni, mentre le risorse si intercambiano tra attività economiche. Per scoprire l'effetto di una struttura tariffaria sulla allocazione delle risorse, per scoprire, cioè, la protezione effettiva relativa ad una data tariffa nominale, bisogna calcolare il tasso di protezione effettiva per ogni attività economica. "Questo è il principale messaggio della nuova teoria delle strutture tariffarie" (11).

Grazie alla nuova teoria delle strutture tariffarie, si sono forniti nuovi, importanti, argomenti in favore della concessione di preferenze ai Paesi in via di sviluppo. Si tratta di argomenti prevalentemente teorici in quanto, sino ad ora, si son condotte soltanto poche ricerche empiriche che, per di più, non sono esenti da critica a ragione delle assunzioni troppo restrittive adottate al fine di risolvere i gravissimi problemi posti dal calcolo dei tassi effettivi di protezione (12).

Possiamo vedere dalla stessa definizione di tasso effettivo di protezione tariffaria - quale appare nella sua più semplificata formulazione matematica (13) - che le tariffe differenziali su prodotti finiti e semifiniti esportati dai Paesi in via di sviluppo producono un tasso di protezione effettiva superiore al tasso di protezione nominale. Due distinte implicazioni possono derivarsi dall'applicazione della teoria della protezione tariffaria effettiva ad una struttura tariffaria differenziale. Innanzitutto, con eccezione dei prodotti di base, che non hanno alcun altro bene come input, il tasso di protezione effettiva è superiore a quello di protezione nominale. Inoltre, la riduzione di tariffe nominali per beni intermediari, che viene solitamente mostrata come una concessione che dovrebbe ridurre la protezione ed incrementare gli scambi, può causare un incremento della protezione effettiva per i prodotti finiti.

Queste considerazioni possono applicarsi, in via generale, alle strutture tariffarie di quasi tutti i Paesi avanzati e invocano una loro modifica. Tale modifica, peraltro, potrebbe anche avvenire sulla base del principio della nazione più favorita, e non su quello della concessione di preferenze, che del principio della nazione più favorita sono l'esatto opposto. Dal brevissimo excursus teorico fatto sino ad ora, tut-

tavia, può vedersi che le preferenze produrranno un uso più efficiente delle risorse mondiali se causeranno un mutamento della produzione di un dato bene da fonti ad alto costo a fonti a minor costo o se produrranno un mutamento nei consumi da beni ad alto costo a beni a minor costo che soddisfino il medesimo fabbisogno (14). Pertanto, l'argomento dell'industria nascente può essere esteso al di là delle politiche tariffarie, in senso stretto (15), dei Paesi sottosviluppati per giustificare la concessione di preferenze tariffarie da parte di Paesi industrializzati. Le industrie dei Paesi in via di sviluppo sono spesso ad alto costo, non necessariamente in quanto ineconomiche, ma in quanto sono soltanto all'inizio della funzione decrescente dei costi, della cosidetta curva del "learning". Una altra ragione è che sovente, a causa di troppe modeste economie esterne o di distorsioni relative alle strutture prezzi-salari di economie dualistiche, i loro costi pecuniari appaiono notevolmente superiori ai loro costi sociali.

Inoltre, le preferenze non sono in necessario conflitto con il multilateralismo e con la liberalizzazione degli scambi: la rimozione delle esistenti barriere agli scambi da parte dei Paesi avanzati sarebbe il passo verso una espansione delle esportazioni dei Paesi in via di sviluppo e verso un incremento degli scambi internazionali.

L'introduzione di un nuovo regime preferenziale non implica un incremento netto in termini di discriminazione. Il multilateralismo ne verrebbe promosso piuttosto che ritardato ed il grado globale di discriminazione, nel sistema degli scambi internazionali diminuirebbe tanto più quanto più il nuovo regime assorbirebbe gli attuali regimi preferenziali. (16)

Le considerazioni che si sono riassunte possono includersi tra i "trade arguments" in favore alle preferenze. Essi sono indubbiamente più validi dei cosidetti "aid arguments", che, tuttavia, debbono essere parimenti tenuti in conto. Dal punto di vista delle politiche di aiuto allo sviluppo, infatti, le preferenze tariffarie possono apparire più convenienti di un massiccio trasferimento di risorso applicato tramite aiuti alle bilancie dei pagamenti. Innanzitutto, il sistema, una volta

accettato, non deve essere riesaminato e ridiscusso ogni anno. Inoltre, è sufficientemente flessibile da poter essere migliorato o mutato. Infine, almeno parte del costo delle preferenze viene passato ad altri Paesi industrializzati cessando di gravare soltanto su quelli che, sino ad ora, sono stati tra i più attivi nell'aiuto allo sviluppo.

Tuttavia, i "trade arguments" in favore delle preferenze che si sono riassunti sino ad ora rientrano essenzialmente in una analisi classica - quale, ad esempio, la teoria degli scambi sviluppatasi da Ricardo a Heckscher-Olhin - e, per definizione, statica. Lo stesso Harry Gordon Johnson, il cui modello dinamico di teoria degli scambi è ben noto, si rifà principalmente a schemi e modelli statici quando tratta delle preferenze (17). Le preferenze tariffarie, però, trovano la loro giustificazione più valida quando vengono esaminate in un contesto teorico che sia dinamico, cioè quando vengano esaminate in un contesto teorico i cui elementi di base siano i fattori tempo e sviluppo.

I limiti posti a questo studio non permettono di entrare in una completa discussione di questo tema. Ci si limiterà, quindi, ad offrire gli spunti di una ricerca più ampia allo scopo di fornire utile materia di dibattito in un campo ancora poco esplorato.

La teoria di Staffan Buridan Linder sul commercio e lo sviluppo (18) ci sembra il più riuscito tentativo di "dinamizzare" la teoria degli scambi internazionali con speciale riguardo ai problemi dei Paesi in via di sviluppo. Ci sembra, inoltre, che essa presenti il quadro più appropriato per discutere analiticamente delle basi teoriche per la concessione delle preferenze tariffarie. Il ragionamento di Linder prende come punto di avvio il modello ben noto di Heckscher-Olhin utilizzandolo, però, esclusivamente per spiegare gli scambi internazionali di prodotti di base ed agricoli. Gli scambi di prodotti manufatti, secondo Linder, non hanno luogo a ragione di differenze in "factor endowments" tra i Paesi che entrano in reciproco commercio e non portano necessariamente ad una equalizzazione dei prezzi dei loro fattori produttivi, secondo il no-

to teorema di Samuelson. Linder spiega il commercio di manufatti prendendo come punto di avvio la similarità delle funzioni di domanda tra i Paesi in considerazione e basa su tale similarità la propria teoria della "rappresentatività della domanda" (19). L'esistenza di un "massimale di esportazione" ("export maximum") causato da condizioni interne di offerta che si riflettono inevitabilmente sulla domanda impedisce, secondo Linder, ai Paesi in via di sviluppo di produrre ed esportare alcuni beni nonostante il vantaggio comparato che i Paesi arretrati avrebbero proprio in essi.

Tuttavia, le conclusioni di politica commerciale che Linder deriva dalla propria teoria degli scambi non si inquadrano bene con essa. Linder, infatti, raccomanda l'adozione di una politica altamente protezionistica di sostituzione delle importazioni sia su base nazionale che su base regionale, facendo uso, in questo secondo caso, di unioni doganali altamente protette. Per "allargare il massimale di esportazione", per eliminare cioè alcuni dei freni che impediscono ai Paesi sottosviluppati di produrre ed esportare i beni per cui sono altamente competitivi, bisognerebbe invece offrire una politica preferenziale, modificando le formulazioni classiche dell'argomento della industria nascente. Bisognerebbe concedere una protezione nei mercati in cui la domanda è già "rappresentativa" (ed è forse sotto una eccessiva pressione a ragione di una sovraoccupazione dei fattori produttivi) per far sì che detta domanda diventi rappresentativa nei mercati dove non esiste ancora (o dove è troppo debole) a ragione di una sottoccupazione dei fattori produttivi, ma dove può esistere se si tiene conto degli elementi tempo e sviluppo.

Per far sì che lo schema funzioni bisogna introdurre il concetto di "diversioni di commercio ad effetto benefico" , che possono definirsi come le diversioni di commercio necessarie per stimolare una migliore utilizzazione delle risorse che, dopo un periodo in cui si utilizzino fonti a più alto costo , porti ad una nuova distribuzione dei fattori produttivi tale da diminuire i costi delle fonti a costi a più elevati per il passaggio da una situazione di sovraoccupazione e sottoccupazione ad una situazione di piena occupazione.

Le "diversioni di commercio ad effetto benefico" vengono ignorate dal modello statico di Viner e Meade (20) di teoria delle unioni doganali. Senza di esse, però, non può darsi una giustificazione valida, in un contesto dinamico, alle preferenze tariffarie. All'inizio del processo, probabilmente il mondo perderebbe in termini di economia del benessere. Alla fine del processo, però, quando cioè la duplice riallocazione delle risorse da sovraoccupazione e sottoccupazione ha dinamicamente avuto luogo, il mondo può aver guadagnato in termini di economia dello sviluppo.

Le preferenze tariffarie ci sembrano, in questo contesto, come il metodo più appropriato per assicurare una protezione effettiva delle industrie nascenti dei Paesi in via di sviluppo. Esse, da un lato, producono una eguaglianza di trattamento tra i produttori dei Paesi in via di sviluppo e quelli dei Paesi industrializzati. Da un altro, causano una discriminazione nei mercati di ogni Paese industrializzato tra i produttori di detto Paese e quelli dei Paesi in via di sviluppo, da una parte, e i produttori di ogni altro Paese industrializzato, dall'altra. Perchè svolgano il loro compito con efficacia, però, non debbono produrre soltanto - come sembra ammettere la teoria convenzionale - creazioni degli scambi. Il loro scopo essenziale è quello di produrre diversioni degli scambi ad effetto benefico per far diventare la domanda "rappresentativa" e le industrie efficienti.

Un altro punto deve esser menzionato con riguardo alla nuova teoria della protezione tariffaria a cui si è già fatto cenno. Detta teoria porta ad una nuova definizione del concetto di "vera protezione": una tariffa è effettiva se incrementa il valore aggiunto della attività protetta (21). Di conseguenza, se le preferenze tariffarie sono "effettive" in termini di protezione inversa, avranno l'effetto di incrementare il valore aggiunto delle attività economiche che proteggono. Il valore aggiunto addizionale che risulterà dalla protezione inversa assicurata dalla preferenza può esser utilizzato dal Paese in via di sviluppo per risolvere alcuni grossi suoi problemi di crescita economica. Tuttavia, in termini di protezione e di flussi commerciali, il processo non è - come potrebbe apparire a prima vista - simile a quello che si ha in caso di ado-

zione di una politica di "import substitution", di una politica cioè di sostituzione delle importazioni al riparo di alte barriere tariffarie. E' noto, infatti, che, in termini generali, le tariffe su beni tecnologicamente più complessi sono spesso più basse di quelle su prodotti di base lavorati: questa è stata, quanto meno, una delle conseguenze dei negoziati GATT tra i Paesi industrializzati (22). Pertanto, quando un Paese comincia ad esportare beni più complessi, grazie alla riallocazione dei propri fattori produttivi ottenuta per l'uso del valore aggiunto addizionale, viene probabilmente a godere di un margine preferenziale globale inferiore per l'insieme dei suoi beni. Di conseguenza, la protezione globale in termini effettivi sarà inferiore a quella che era precedentemente.

Queste considerazioni teoriche che si sono riassunte molto succintamente, portano alla conclusione che le preferenze possono essere realmente la "best solution", una "best solution" sviluppata con scopi liberistici ed in un quadro liberistico, pur se attraverso una protezione invertita.

3. UNCTAD 1964: la posizione dei Paesi Atlantici

Negli studi presentati in seno alla Commissione II si faceva uso sia dei "trade arguments" che degli "aid arguments" per appoggiare le richieste in favore della concessione di preferenze (23). I "77" domandavano un sistema generalizzato riguardante, da un lato, tutti i Paesi industrializzati e, dallo altro, tutti i Paesi in via di sviluppo. Anche i Paesi africani associati alla CEE diedero il loro consenso a questa soluzione e non insistettero eccessivamente sui compensi da concedere loro per la perdita degli attuali vantaggi tariffari (24). In breve, il sistema preconizzato dai Paesi in via di sviluppo può illustrarsi riassumendo la raccomandazione da loro approvata all'unanimità in seno alla Commissione II (25): a) il sistema avrebbe dovuto coprire tutti i manufatti ed i semimanufatti esportati ed esportabili dai Paesi in via di sviluppo; b) avrebbe dovuto esser posto in effetto per almeno 10 anni; c) si sarebbero dovute ridurre del 50% le tariffe con effetto

immediato ed il restante 50% sarebbe dovuto scomparire entro 5 anni; d) per alcuni prodotti la rimozione totale dei dazi avrebbe dovuto essere immediata; e) i SAMA ed i Paesi del Commonwealth avrebbero dovuto ricevere dei compensi a carattere finanziario; f) le restrizioni quantitative e le imposte interne si sarebbero dovute abolire con effetto immediato; g) si sarebbero dovute prevedere misure di assistenza finanziaria per il marketing di quei prodotti le cui esportazioni non sarebbero aumentate per il semplice gioco delle preferenze.

Nessun Paese industrializzato, nè socialista nè occidentale, votò in favore di queste misure. I Paesi Atlantici, che rappresentano il più importante gruppo di Paesi industriali non erano in grado di rispondere alle richieste dei Paesi in via di sviluppo con controproposte. La situazione può essere riassunta nei seguenti termini.

I Paesi della CEE, quanto meno parzialmente, favorivano il cosidetto Piano Brasseur che era stato presentato in seno al GATT nel 1963 dal Ministro belga all'Assistenza Tecnica ed al Commercio con l'Estero e che aveva ricevuto l'approvazione del rappresentante della Commissione (26). Il Piano Brasseur, che prevedeva l'adozione di preferenze temporanee, selettive e degressive, non aveva, però, l'appoggio unanime dei Sei. Le delegazioni olandese e tedesca si unirono al Regno Unito nel favorire un approccio generalizzato, anche se domandavano la inclusione di eccezioni ed erano contrarie ad una raccomandazione richiedente, congiuntamente ad uno scadenziario determinato, delle precise riduzioni tariffarie. La delegazione italiana, dal canto suo, tenuto conto della netta opposizione dei Paesi in via di sviluppo al Piano Brasseur, (27) tentò di giungere ad una posizione comune dei Sei limitando le implicazioni del principio della selettività (28). Il tentativo italiano di pervenire ad un compromesso venne, però, frustrato dalla Francia e dai vantaggi politici ed economici che Parigi sperava di avere da preferenze selettive.

La ragione principale del principio della selettività si basa - come hanno affermato più volte gli stessi sostenitori del Piano Brasseur - nella necessità e nel desiderio di mantenere speciali legami preferenziali con alcuni Paesi in via

di sviluppo, segnatamente le ex-colonie franco-belghe attualmente associate alla CEE (29).

Pertanto, il Piano Brasseur non soddisfaceva nè i Paesi in via di sviluppo nè quelli industrializzati. Era chiaro che si sarebbe risolto nella introduzione di una nuova forma di discriminazione che avrebbe provocato serie distorsioni agli scambi internazionali. Inoltre, la sua complessità amministrativa ed i rischi di nuove forme di dipendenza, sia politica che economica, ad esso imputabili fecero si che venne rifiutato dalla maggior parte dei delegati.

Il Piano Brasseur, però, era pur sempre una risposta, per quanto parziale, alle richieste dei Paesi in via di sviluppo. L'atteggiamento americano, infatti, era caratterizzato dalla più completa opposizione al principio stesso di preferenze tariffarie (30). Detta opposizione sorgeva sia dall'ortodosso appoggio alla clausola della nazione più favorita che dal timore che il Congresso, qualora richiesto di modificare la legislazione in vigore per autorizzare la concessione di preferenze, rispondesse con una serie di bills intesi a proteggere industrie nazionali scarsamente competitive. Inoltre, il Governo degli Stati Uniti temeva che la concessione eventuale di preferenze avrebbe interferito con il suo principale obiettivo di politica commerciale del momento: il Kennedy Round (31).

Il Canada, la Svizzera, la Svezia e qualche altro Paese, peraltro di modesta importanza, si unirono agli Stati Uniti nella loro recisa opposizione. In seno all'UNCTAD I, gli sforzi del Segretario Generale e del Presidente della Conferenza per giungere ad un accordo resero possibile la conclusione di un blando compromesso privo di significato. In pratica, si rimandò tutto al futuro e si istituì un gruppo di lavoro ad hoc (32).

Dopo la prima UNCTAD, però, iniziò, tra i Paesi della Comunità Atlantica, un processo di armonizzazione a due livelli differenti. In seno alla CEE si cominciarono a studiare le forme ed i mezzi per pervenire ad una posizione congiunta nel quadro della politica verso l'insieme dei Paesi in via di

sviluppo. Al tempo stesso, in seno all'OCSE, un Comitato speciale, composto da alti funzionari, venne insediato allo scopo di giunger a direttrici congiunte dei Paesi della Comunità Atlantica prima della Conferenza di Nuova Delhi.

4. Il mutamento di atteggiamenti verso la seconda UNCTAD

Gli Stati Uniti cominciarono a modificare la propria posizione nel 1965, soltanto alcuni mesi dopo la chiusura della prima UNCTAD. Due avvenimenti di notevole importanza indebolirono considerevolmente il sostegno dottrinario alla clausola della nazione più favorita: l'accordo di associazione della Turchia alla CEE, che la delegazione americana in seno al GATT si trovò a difendere principalmente, se non esclusivamente, per motivi politici; e la firma dell'accordo sulle automobili tra USA e Canada. (33) Il primo era, ed è, chiaramente un "accordo preferenziale vecchio stile" (34), nonostante sia stato presentato come un'intesa per la progressiva formazione di un'unione doganale. Il secondo, nonostante le insistenze contrarie della delegazione americana, venne considerato, dallo speciale gruppo di lavoro insediato ad hoc in seno al GATT, come una chiara violazione dell'art. I dell'Accordo Generale, del principio, cioè, della nazione più favorita (35). Dopo siffatta violazione del principio della nazione più favorita e dopo una richiesta ufficiale di un waiver da parte della delegazione americana, gli Stati Uniti non potevano basare più oltre la loro opposizione su argomenti dottrinari. L'ostacolo rappresentato dall'atteggiamento eventuale del Congresso non era stato ancora superato. Gli Stati Uniti, tuttavia, compresero che, dopo l'"esperienza traumatica" (36) del totale isolamento provato nel corso della prima UNCTAD, era necessaria la adozione di un atteggiamento più flessibile (37). Inoltre, se si fossero concesse preferenze, lo si sarebbe indubbiamente fatto prevedendo clausole di salvaguardia tali da convincere il Congresso a modificare la legislazione in vigore. Infine, cominciava a farsi strada l'idea che vi era la possibilità di "concedere preferenze, limitate nel tempo, senza allontanarsi troppo dalla legi-

slazione in vigore" (38). Si trattava, quanto meno, di una indicazione di buona volontà.

La posizione degli Stati Uniti non appariva soltanto mutata, nelle riunioni all'UNCTAD, ma anche molto più "aperta" di quella di altre delegazioni, che, pur erano state tra le prime ad accettare il principio della concessione di preferenze (39). In particolare, gli Stati Uniti, indubbiamente anche a ragione della pressione dell'America Latina, accettavano preferenze generalizzate, concesse al 100% delle posizioni tariffarie, e con la inclusione di prodotti agricoli trasformati. Dalla totale opposizione del 1964, gli Stati Uniti si erano spostati verso direttrici per molti aspetti simili a quelle dei Paesi in via di sviluppo. La differenza fondamentale - e si tratta di una differenza di notevole importanza - riguardava, e riguarda, le clausole di salvaguardia che gli USA vorrebbero modellate sul principio della "market disruption", che ricorda ai Paesi in via di sviluppo le tristi esperienze fatte con lo Accordo a Lungo Termine per i Tessili di Cotone (40).

Per quanto attiene alla Comunità Economica Europea, bisogna sottolineare il mutamento di atteggiamento della Commissione unitamente ad una posizione molto meno rigida adottata dalla Francia e dal Belgio. Mentre nel 1964, Jean Rey appoggiava il Piano Brasseur ed anche lodava il memorandum presentato dalla Francia alla Conferenza, nel 1966, la Commissione inviava ai Governi degli Stati membri una comunicazione sostanzialmente differente dalla posizione franco-belga (41). Nel suo documento, la Commissione sottolineava la necessità di raggiungere un accordo sui principi tra i Paesi industrializzati e suggeriva l'uso di una tecnica mista per la messa in funzione delle preferenze. Detta tecnica mista dovrebbe combinare i vantaggi sia del sistema basato su contingenti preferenziali che di quello fondato su riduzioni lineari (42). Le preferenze dovrebbero, secondo l'Esecutivo del Mercato Comune, durare per almeno dieci anni e le riduzioni tariffarie dovrebbero essere tali da favorire l'esportazione di prodotti che non sono ancora competitivi. Per quanto riguarda i SAMA, la Commissione affermava che "ogni decisione dovrebbe tener conto degli interessi degli Stati associati" e proponeva che "la Comunità non dovrebbe abbandonare la sua politica se il sistema regionale non

venisse sostituito da preferenze efficaci su scala mondiale". Nella parte finale della comunicazione, la Commissione poneva l'accento sul fatto che la Comunità dovrebbe dare un'approvazione ufficiale alle preferenze senza cercare una soluzione automatica: si dovrebbero, invece, ricercare le soluzioni appropriate su una base prodotto per prodotto" (43).

Questa è in sintesi la nuova "filosofia" della Comunità in materia di preferenze tariffarie. In essa sono ancora presenti numerosi elementi del Piano Brasseur anche se sono inclusi in un contesto molto più "free-trader" di quello che la Comunità sostenne in seno alla prima UNCTAD. In seno alla CEE, la necessità di coordinare le differenti politiche dei Sei è fortemente sentita al pari dell'urgenza di giungere ad un compromesso tra le posizioni più divergenti: quella franco-belga, da un lato, e quella tedesco-olandese, dall'altro. Inoltre, sono diminuite considerevolmente le preoccupazioni relative alla associazione con i Paesi africani e malgascio. Nel 1963, tali preoccupazioni provocavano il netto rifiuto, da parte dei Sei, del "Programma di Azione" del GATT. Nel 1967, il rappresentante della Commissione, in seno al gruppo di lavoro incaricato di coordinare le posizioni degli Stati membri, si limitava ad affermare che, "ai termini della Convenzione di Yoaundé, dovrebbero tenersi consultazioni con i Paesi associati prima di ogni decisione finale in materia" e prevedeva "una eventuale coesistenza tra due sistemi preferenziali: uno su scala mondiale ed uno su scala regionale". (44)

Sono molteplici i motivi che sono alla base del mutamento di posizione da parte della CEE. La CEE era stata uno dei principali obiettivi delle critiche dei Paesi in via di sviluppo, sia all'interno che all'esterno dell'UNCTAD. La Commissione ed i Cinque partners diversi dalla Francia avevano cominciato a comprendere che una politica comune nei confronti dell'insieme dei Paesi in via di sviluppo non avrebbe potuto farsi esclusivamente mutuando le direttrici e le posizioni francesi, così come si era fatto nel primo decennio della Comunità (45). I Paesi associati d'Africa e Madagascar, poi, sono molto più interessati all'istituzione di un fondo di stabilizzazione per i loro prodotti agricoli al livello della associazione che al mantenimento dell'attuale margine preferenziale per i loro prodot

ti finiti (46). Infatti, soltanto cinque di essi stanno cominciando ad avere un embrione di struttura industriale produttiva (47) e nelle statistiche delle Nazioni Unite sono quasi tutti inclusi nel gruppo dei 79 Paesi in via di sviluppo che contribuiscono soltanto per il 6% alle esportazioni totali di manufatti da Paesi in via di sviluppo (48). Anche se "non sembrano ancora pronti ad abbandonare le preferenze di cui godono nel mercato della CEE" (49) - come si affermava in un memorandum della Commissione - saranno disposti a fare concessioni importanti, soprattutto se si giungerà alla applicazione di misure speciali per la commercializzazione a prezzi garantiti dei loro prodotti agricoli nell'area del Mercato Comune.

Uno degli aspetti interessanti della lettura dei documenti di lavoro dei Sei è il progressivo avvicinarsi delle direttrici della Francia e della Germania (50). Nonostante le differenze che ancora esistono, la posizione della CEE sembra molto simile alla proposta di compromesso formulata, nel 1964, dalla delegazione italiana.

Ciò risulta ancora più chiaro se si esamina il cosidetto "rapporto dei quattro saggi".

5. Il "rapporto dei quattro saggi"

Le posizioni attuali dei Paesi della Comunità Atlantica, i loro punti di accordo e di disaccordo, sono essenzialmente, ancora oggi, quelli contenuti nel "rapporto dei quattro saggi", presentato alla sesssione ministeriale dell'OCSE del 30 novembre - I dicembre 1967.

Il rapporto è diviso in due parti. La prima include tutti i punti su cui i Paesi OCSE sono d'accordo ed enuncia una serie di principi e di direttive su cui si sarebbe potuta basare, a Nuova Delhi, una dichiarazione comune dei Paesi industrializzati. Nella seconda parte, si illustrano le divergenze allo interno del gruppo.

I Paesi dell'OCSE venivano invitati dai "quattro saggi" a fare, a Nuova Delhi, una dichiarazione comune su le direttrici seguenti: (51): a) la concessione di preferenze tariffarie aiuterà i Paesi in via di sviluppo ad incrementare i loro redditi da esportazione ed il loro tasso di sviluppo economico; b) i guadagni da detto sistema saranno tanto maggiori quanto più vasto sarà il numero di Paesi prestatori di aiuto ad esso partecipanti; c) la concessione di preferenze dovrebbe aver lo scopo di fornire, più o meno, uguali opportunità sui mercati di tutti i Paesi industrializzati a tutti i Paesi in via di sviluppo; d) bisognerebbe distribuire equamente l'onere tra i Paesi che concederanno le preferenze; e) bisogna tener conto del punto di vista dei Paesi sottosviluppati; f) la concessione di preferenze non dovrebbe essere costrittiva e non dovrebbe provocare ritardi nella riduzione di tariffe doganale sulla base della nazione più favorita, sia unilateralmente che multilateralmente.

Tre conclusioni di maggior momento possono farsi derivare da questo schema di dichiarazione: 1) il principio della concessione di preferenze temporanee e gradualmente riducibili è stato accettato alla unanimità (52); 2) gli oneri da esso risultanti debbono dividersi equamente tra i Paesi prestatori di aiuto; 3) le preferenze non debbono precludere la possibilità di ridurre od eliminare le tariffe e pertanto i margini preferenziali tramite negoziati GATT (53).

Si è risolto il problema dei Paesi che dovrebbero beneficiare delle preferenze. Dato che era impossibile stabilire criteri comuni e decidere quale istituzione internazionale sarebbe stata responsabile per la loro applicazione (54), i "quattro saggi" hanno ritenuto opportuno optare per un metodo basato sulla "auto-selezione": segnatamente, dipenderà da ogni Paese il domandare di esser considerato "Paese in via di sviluppo" al fine della concessione di preferenze tariffarie. Questo metodo potrebbe essere un buon punto di partenza, anche se non si dovrebbe essere obbligati a concedere preferenze a tutti i Paesi che le richiedono. Un'eccessiva libertà di azione, in materia da parte dei Paesi industrializzati potrebbe, tuttavia, invalidare lo schema e rendere difficile un'equa ripartizione degli oneri, soprattutto in quanto si è stabilito che i Paesi do

natori potranno rifiutarsi di applicare il trattamento preferenziale ad alcuni Paesi in via di sviluppo per speciali ragioni non - economiche (55).

Anche se su questi principi si è giunti ad un accordo, molti altri problemi sono ancora irrisolti. E si tratta di problemi della massima importanza. Innanzitutto, non si è ancora risolto il problema delle clausole di salvaguardia da accompagnare al sistema preferenziale. Come si è già notato, la Comunità Europea preferirebbe un metodo basato su contingenti tariffari, anche se, per alcuni prodotti, si riconosce che riduzioni lineari, per posizioni tariffarie, unite a clausole tali da impedire la "market disruption" sul tipo di quelle previste nell'Accordo a Lungo Termine per i Tessili di Cotone, possono essere più utili di restrizioni quantitative preferenziali.Gli Stati Uniti ammettono che l'introduzione di contingenti preferenziali non implica una restrizione quantitativa alle importazioni: essa significa soltanto una limitazione della quantità delle importazioni a regime speciale e fornisce una salvaguardia alle industrie nazionali. Un sistema preferenziale basato su contingenti tariffari, tuttavia, comporta alti costi amministrativi e la possibile introduzione di nuove discriminazioni. Le esperienze fatte con l'accordo di associazione CEE - Turchia, che prevede quattro quote preferenziali, dovrebbe mostrare ai Paesi della CEE che il sistema che vorrebbero suggerire è notevolmente inappropriato (56). Tuttavia, ci sembra che l'adozione pura e semplice di riduzioni tariffarie accompagnate da una clausola generale contro la "market disruption" - come voluto dagli USA - potrebbe diminuire il significato del sistema preferenziale, soprattutto se la "market disruption clause" viene applicata per impedire un effettivo aumento delle importazioni dalle nuove fonti di approvvigionamento.

Un altro punto di disaccordo concerne i prodotti da assoggettare a trattamento preferenziale. I "quattro saggi" ritengono che i Capp. 25-99 della Nomenclatura di Bruxelles dovrebbero essere presi in considerazione. La delegazione americana voleva introdurre posizioni tariffarie dei Capitoli precedenti della Nomenclatura di Bruxelles al fine di includere nello schema anche i prodotti agricoli manufatti e di abolire i dazi sui prodotti di base. Tenendo presente che i dazi sui prodot

ti di base sono poco elevati (57) e che numerosi articoli inclusi nei Capp. 25-99 della Nomenclatura di Bruxelles e di particolare interesse per le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo hanno fruito di riduzioni sostanziali nel corso del Kennedy Round (58), il sistema preferenziale sembra essere di notevole importanza proprio per i prodotti agricoli manufatti, su cui, oltre a barriere non tariffarie, gravano tariffe sia nominali che effettive molto elevate (59). Si tratta di una caratteristica generale della struttura tariffaria dei Paesi industrializzati. Pertanto, per giungere ad una soluzione appropriata bisognerebbe adottare un metodo selettivo. Infatti, non tutti i beni inclusi nei Capp. 25-99 della Nomenclatura di Bruxelles presentano interesse per le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo. La stessa affermazione può ripetersi per la lunga lista presentata dai Paesi in via di sviluppo in seno al Comitato III del GATT (60). Bisognerebbe giungere ad una attenta selezione degli articoli da assoggettare al sistema preferenziale al fine di scoprire quali sono i beni che possono realmente trarre vantaggio dalla concessione di preferenze tariffarie. Per detta analisi, i criteri di base dovrebbero essere costituiti dalla protezione effettiva nei Paesi industrializzati e dalla potenziale competitività dei Paesi in via di sviluppo. Ci si augura che il Segretariato del GATT si impegni presto nel difficile compito di calcolare i tassi effettivi di protezione per tutti i manufatti ed semimanufatti di particolare interesse per le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo. Se lo studio verrà portato a termine nel prossimo futuro (61), si potrà disporre di nuovi importanti dati che saranno di grande ausilio nel selezionare i prodotti per cui concedere il trattamento preferenziale. Per quanto riguarda la potenziale competitività dei Paesi in via di sviluppo, vi è un urgente bisogno di nuove ricerche, sia teoriche che empiriche, al fine di determinare quali sono i fattori che rendono scarsamente competitivi molti Paesi in via di sviluppo che pur hanno già iniziato il loro processo di industrializzazione e godono di notevoli vantaggi comparati in termini di disponibilità in loco di prodotti di base e di salari a basso livello. Si deve anche determinare la significatività di questi fattori dal punto di vista empirico (62).

Il terzo tema su cui i Paesi Atlantici hanno atteggiamenti contrastanti riguarda l'altezza delle riduzioni tariffarie. Il Governo americano sembra disposto ad accettare una riduzione progressiva dei dazi sino a giungere a preferenze del 100%. I Paesi del Mercato Comune stanno cercando di stabilire una forma di "coesistenza" tra il sistema generalizzato e la loro associazione "speciale" con i Paesi Africani. In caso di preferenze al 100% dei tassi della nazione più favorita, l'associazione crollerebbe completamente, almeno per quanto riguarda i vantaggi tariffari per i prodotti finiti e semifiniti (63). I "quattro saggi" hanno studiato una formula generale in cui si concederebbe una preferenza al 100% in caso di tariffe uguali od inferiori al 10% ad valorem. Negli altri casi, la tariffa preferenziale sarebbe o inferiore di 10 al dazio della nazione più favorita o la metà di quest'ultimo. Si tratta di una formula soltanto ipotetica: una soluzione appropriata dovrebbe ricercarsi su una base prodotto per prodotto che consentirebbe alla CEE di mantenere, quanto meno parzialmente, il suo accordo preferenziale con i Paesi africani.

In questo contesto, sorge un secondo problema: quello del modo in cui si dovrebbero abolire le preferenze dopo averle applicate per un certo numero di anni, se, nel contempo, non si sono eliminate o ridotte sostanzialmente tramite negoziati GATT. I tassi della nazione più favorita dovrebbero essere abbassati sino al livello delle preferenze o, di contro, si dovrebbero elevare queste ultime sino al livello dei dazi della nazione più favorita? Non sembra che, all'attuale stadio delle discussioni internazionali, questo possa considerarsi come un problema rilevante. Se si concederanno preferenze decennali, queste verranno probabilmente notevolmente ridotte, tramite Conferenze tariffarie multilaterali, prima della loro abolizione. Allora, e non precedentemente, si potranno decidere i criteri generali di azione, dopo che si sarà fatta una attenta analisi sia del livello dei dazi preferenziali che di quello delle tariffe della nazione più favorita. Tuttavia, sarebbe preferibile, per quanto possibile, ridurre i dazi piuttosto che alzarli, favorendo così l'espansione degli scambi internazionali.

Il quarto maggior tema di disaccordo è strettamente

legato al problema dell'altezza delle riduzioni tariffarie. Riguarda, infatti, il futuro degli accordi preferenziali in forza, segnatamente quelli tra la Gran Bretagna ed i Paesi del Commonwealth e quelli tra la CEE ed i SAMA. Le preferenze imperiali non rappresentano un grave ostacolo in quanto, dopo le numerose svalutazioni della sterlina, i dazi specifici hanno perso gran parte della loro importanza. Inoltre, sia il Regno Unito che i Paesi del Commonwealth hanno più volte affermato che sarebbero disposti ad abolire i loro legami privilegiati in caso di concessione di preferenze generalizzate (64). Per quanto riguarda i rapporti CEE-SAMA, bisogna sottolineare che le stesse basi giuridiche dell'associazione e la sua compatibilità con lo Accordo Generale sono state più volte messe in dubbio e che il Governo americano ha esercitato forti pressioni sia sulla CEE che sugli africani durante i negoziati che hanno portato alla Convenzione di Yaoundé per evitare il rinnovo di un accordo da essi considerato come altamente discriminatorio (65). L'Amministrazione americana pone l'eliminazione delle preferenze della associazione come una condizione sine qua non per la sua partecipazione ad un sistema generalizzato. Inutile dire che detto atteggiamento è vivacemente contrastato dai Paesi della C E E (66). Dobbiamo, però, non dimenticare che la CEE sta cercando di studiare una forma di "coesistenza" tra i due regimi e che la Convenzione di Yaoundé giungerà a scadenza nel giugno 1969. Al momento, è impossibile dire quali saranno le previsioni del nuovo accordo, quando, e se, verrà rinnovato.

Non era nè possibile nè probabile che i Paesi della Comunità Atlantica giungessero a risolvere questi problemi della Conferenza di Nuova Delhi. Bisogna, tuttavia, sottolineare che i temi su cui più vivaci sono i contrasti e più difficili i punti di incontro riguardano problemi vasti ed a carattere generale. Chi è pratico di problemi del commercio internazionale sa, però, che spesso si possono trovare direttive concrete di azione pratica anche prima di risolvere i problemi di principio.

6. La Conferenza di Nuova Delhi

Il "rapporto dei quattro saggi" e la Carta di Algeri (67) erano i documenti di base per la futura Conferenza. Mentre il primo riassumeva - come si è visto - i punti di accordo e di disaccordo tra i Paesi industrializzati d'occidente, la seconda esprimeva le speranze e le aspettative dei Paesi in via di sviluppo. I suoi temi di base non erano di molto differenti da quelli, già riassunti, preparati per la prima Conferenza. Si richiedeva ancora la messa in funzione di un sistema preferenziale riguardante tutti i manufatti ed i semimanufatti e tutti i Paesi in via di sviluppo. La Carta di Algeri non era però vaga quanto la dichiarazione dei "77" del 1964. Si descrivevano attentamente i provvedimenti a carattere tecnico da prendersi al fine di mettere in vigore il sistema preferenziale; si proponevano misure speciali per i meno sviluppati tra i Paesi in via di sviluppo; si ammetteva la possibilità di escludere dallo schema alcuni prodotti particolarmente sensibili; e si accettava, infine, l'adozione di misure di salvaguardia e di meccanismi di aggiustamento. Bisogna notare che alla Conferenza di Algeri vi furono pochi contrasti sulle misure da suggerirsi: i Paesi in via di sviluppo, anche quelli fruenti già di particolari legami preferenziali e quelli esportatori quasi esclusivamente di prodotti primari e di beni agricoli, furono in grado di risolvere i loro contrasti interni molto meglio dei Paesi industrializzati e riuscirono a presentarsi come un gruppo unito e compatto.

A Nuova Delhi, le controversie riguardavano ancora essenzialmente i Paesi industrializzati, incapaci di trovare una risposta comune alle richieste dei "77" ed alle proposte avanzate da questi ultimi e dal Segretariato dell'UNCTAD. Si poterono rilevare, tuttavia, alcuni progressi particolarmente per quanto attiene ai Paesi della CEE.

Infatti, in Assemblea, mentre la delegazione francese, diretta da Debré, proponeva una nuova versione del Piano Brasseur attirandosi una ondata di critiche pur se l'atteggiamento di Parigi sembrava meno dogmatico di quello che era stato nel 1964, il rappresentante della Commissione, Edoardo Martino, non appoggiava integralmente il piano franco - belga co-

me quattro anni prima aveva fatto Jean Rey (68).

In un documento a carattere generale sulla Conferenza, la Commissione, ribaditi i punti essenziali del "rapporto dei quattro saggi" (69), aveva sottolineato la necessità di mettere in funzione uno schema preferenziale generalizzato. Due erano i temi di maggior contrasto tra l'Esecutivo della CEE e le altre delegazioni: i prodotti da comprendere nel sistema preferenziale e le misure speciali per i Paesi meno sviluppati tra i sottosviluppati. Si proponeva, tuttavia, una soluzione al primo problema: mentre non si sarebbero mutati i prelievi mobili alle importazioni, si prevedeva la possibilità di concedere delle preferenze tariffarie per i prodotti agricoli trasformati non concorrenti con quelli europei e si prevedevano anche delle riduzioni preferenziali di tariffe su beni agricoli trasformati concorrenti di quelli europei. "L'abolizione dell'elemento fisso - scriveva la Commissione - è il massimo che si può concedere dato che le preferenze non dovrebbero porre ostacoli alla politica agricola comune" (70) questo era, ed è, l'essenza della dottrina della CEE in materia.

Dietro la richiesta della adozione di misure speciali per i meno sviluppati tra i Paesi in via di sviluppo altro non si domandava che far conservare lo speciale legame con i SAMA, anche dopo la messa in funzione di un sistema preferenziale egeneralizzato. Lo stesso rapporto Prebisch, tuttavia, riconosceva che per le "least developed countries" si sarebbero dovute mettere in funzione misure diverse dalle preferenze tariffarie per manufatti e semimanufatti, quali accordi per prodotti agricoli, compensatory financing, ecc. Richiedere un "trattamento preferenziale speciale" per Paesi le cui esportazioni non possono venir favorite da preferenze tariffarie per prodotti finiti e semifiniti, significa, in effetti, ridurre di importanza le preferenze senza creare, nel contempo, strumenti atti allo sviluppo di questi Paesi.

Nè a Ginevra nè a Nuova Delhi, tuttavia, i Paesi della CEE diedero un appoggio compatto alle tesi della Commissione. Mentre la posizione francese era più simile al vecchio Piano Brasseur che alle direttrici dell'Esecutivo, le delegazioni

tedesca ed olandese erano più prossime alla nuova dottrina americana che a quella dei portavoce della Comunità. Inoltre, il Governo italiano affermava che "L'Italia potrebbe aderire alla richiesta degli Stati Uniti in quanto gode soltanto di benefici modesti dalla associazione CEE-Sama".

Per riassumere, a Nuova Delhi si sono fatti soltanto pochi passi innanzi. I Paesi in via di sviluppo hanno presentato uno schema di risoluzione sui "principi di base e le procedure concernenti un accordo su un sistema preferenziale generalizzato" (71). A volte, nel corso della Conferenza, si è sperato che si stesse per giungere ad un accordo. Tuttavia, è stato impossibile pervenire ad un compromesso su temi quali quelli della scelta dei prodotti, dell'altezza delle riduzioni tariffarie, delle salvaguardie e degli accordi in vigore. Mentre la Conferenza dimostrava che molte posizioni stavano riavvicinandosi, era chiaro che esse non erano ancora sufficientemente simili da poter dar vita ad un sistema generalizzato. Pertanto, alla fine della Conferenza, si istituiva una Commissione speciale incaricata di esaminare le questioni ancora irrisolte al fine di mettere in vigore un sistema generalizzato entro il 1970.

Tuttavia, sembra dubbio che la Commissione speciale possa raggiungere il proprio scopo. Nonostante il fatto che si sia più volte proclamato un generale consenso in favore della necessità di dar vigore ad un sistema preferenziale per i manufatti ed i semimanufatti dei Paesi in via di sviluppo, il deludente risultato dei passi fatti sino ad ora non può esimerci dal domandarci se il metodo sino ad ora adottato debba considerarsi come il più appropriato. E' veramente necessario questo continuo confronto di politiche e schemi? Non sarebbe forse meglio mutare strada e cercare di mettere in vigore ciò che può esser messo in vigore?

Alcune utili indicazioni vengono offerte dallo schema preferenziale australiano, accettato in seno al GATT. Si tratta di uno schema in cui diversi "approcci" vengono fusi in un unico sistema. Costituisce, pertanto, un interessante esempio di direttrice di azione.

7. Lo schema preferenziale australiano

Lo schema preferenziale australiano costituisce, sino ad ora, l'unico esempio di concessione di preferenze generalizzate, da parte di un Paese sviluppato a tutti i Paesi in via di sviluppo.

Subito dopo la prima UNCTAD, il Governo australiano domandò la necessaria autorizzazione alle Parti Contraenti del GATT e detta autorizzazione venne concessa nel marzo 1966 (72).

Lo schema riguarda una sessantina di manufatti e semimanufatti: la sua importanza quantitativa, tuttavia, è molto modesta dato che le importazioni globali di prodotti compresi nelle voci tariffarie per cui è stato concesso il trattamento tariffario preferenziale erano pari soltanto al 6% delle importazioni totali australiane nel 1963-1964. Inoltre, molti prodotti largamente importanti da Paesi in via di sviluppo e che fruiscono delle preferenze imperiali sono esclusi dallo schema preferenziale generalizzato. Infine, le importazioni di prodotti in questione provenienti da Paesi in via di sviluppo ammontavano unicamente a meno di 3 milioni di dollari l'anno e costituivano una modesta frazione (2%) delle importazioni totali dei medesimi articoli (73).

Molti dei problemi, che sono ancora irrisolti nelle discussioni tra i Paesi della Comunità Atlantica e sui quali questi ultimi stanno ancora dibattendo sulla base di principi generali, ricevono una soluzione prammatica nello schema australiano. Lo schema è basato su contingenti preferenziali, ma il margine preferenziale non è uniforme dato che varia a seconda dei prodotti.

In media, è del 74% se raffrontato ai dazi della nazione più favorita e del 36% se raffrontato ai dazi Commonwealth. Il valore totale dei contingenti preferenziali, tranne che per i prodotti artigianali che possono essere importati a tasso preferenziale senza alcuna restrizione quantitativa, ammonta a 30 milioni di dollari ed è pari a dieci volte circa le importazioni australiane dei prodotti in questione provenienti da Paesi in via di sviluppo. Per quanto riguarda la selezione delle voci tariffarie, bisogna notare che si sono inclusi nello schema

alcuni prodotti agricoli lavorati, mentre si sono esclusi alcuni manufatti e semimanufatti tipici dei Paesi in via di sviluppo.

Le soluzioni offerte dallo schema australiano a temi ancora in discussione dimostra che un compromesso è possibile e realizzabile.

L'esempio (74) indica che altri Paesi industrializzati possono introdurre schemi simili, anche se non necessariamente identici a quello australiano.

Molti ardui problemi, quali quelli relativi alla scelta dei prodotti, alla durata delle preferenze, alle salvaguardie, all'altezza delle riduzioni tariffarie, possono venir risolti anche senza un accordo universale sui principi se si accetta l'idea della concessione di preferenze e se si sceglie un approccio prammatico.

Come illustra l'esempio australiano, nei diversi schemi vi sono punti di contatto che possono venir opportunamente fusi. E' difficile, e, forse, impossibile, prevedere una fusione teorica dei diversi approcci al fine di stabilire quale dovrebbe essere lo "schema migliore" dei Paesi della Comunità Atlantica. Di contro, ogni Paese della Comunità Atlantica può definire il suo approccio "ottimale" al problema delle preferenze ed agire di conseguenza.

Ciò non significherebbe una sorta di retromarcia da parte dei Paesi in via di sviluppo. Questi ultimi hanno già compreso che alcuni importanti prodotti (ad esempio, i tessili di cotone) verranno quasi certamente esclusi da ogni schema e che l'esempio australiano, nonostante i suoi limiti quantitativi, "rappresenta l'inizio di un nuovo stadio nell'evoluzione della azione del GATT in favore dei Paesi in via di sviluppo" (75). Dovrebbero avere anch'essi un atteggiamento flessibile e cercare di accettare ciò che ogni Paese industrializzato può, e vuole dare.

Ciò non equivale a dire che gli sforzi verso un coordinamento ed una armonizzazione delle diverse posizioni non sono necessari. Come afferma il Prof. N. T. Wang, "il coordinamento, il confronto e l'armonizzazione dovrebbero seguire piuttosto che precedere i passi principali per l'adozione dello schema" (76). Pertanto, uno schema preferenziale atlantico che risultasse da sforzi ex-post di coordinamento ed armonizzazione dovrebbe essere una sorta di combinazione di diverse tecniche ed approcci. L'obiettivo principale del coordinamento ex-post dovrebbe essere quello di giungere ad una equa suddivisione degli oneri imposti dalle preferenze tariffarie ai Paesi della Comunità Atlantica. Per suddividersi equamente i costi delle preferenze, tuttavia, non è necessario che tutti i Paesi adottino lo stesso schema. Bisognerebbe, invece, effettuare una stima ex-post dei costi della operazione allo scopo di suddividere gli oneri pur mantenedo schemi differenti.

Questo è il solo metodo che può adottarsi per passare dal regno delle discussioni teoriche a carattere generale ad una concreta azione di politica commerciale.

8. Conclusione.

E' indubbiamente difficile effettuare una stima ex-post degli oneri e degli effetti di diversi schemi preferenziali ed è, parimenti, arduo raggiungere un coordinamento di politiche già in fase di realizzazione. Innanzitutto, i costi di uno schema preferenziale che sia efficacie non possono agevolmente venir valutati in termini quantitativi dato che esso comporta necessariamente una riallocazione delle risorse ed una modificazione delle direttrici della produzione e degli scambi. Pur se si potessero raccogliere dati comparabili e si potesse effettuare una valida, quantunque vaga, stima dei diversi oneri, gli sforzi verso una armonizzazione andrebbero a scontrarsi contro ostacoli simili a quelli cui i Paesi della Comunità Atlantica fanno fronte nelle discussioni in corso sulla suddivisione degli oneri degli aiuti finanziari. La situazione, in-

fine, potrebbe diventare ancora più confusa se schemi totalmente in contrasto tra loro venissero messi in effetto.

Si è consapevoli del fatto che un coordinamento ex-post si presta a queste critiche. Ci sembra, tuttavia, che i differenti approcci sono adesso più simili di quanto non lo fossero precedentemente, e che, in caso di concessione unilaterale di preferenze, le somiglianze sarebbero ancora maggiori. Ad esempio, se la CEE adottasse un sistema basato sulla coesistenza tra la associazione con i SAMA e le preferenze generalizzate, l'effetto discriminatorio dell'accordo con gli Stati africani e malgascio diminuirebbe e, probabilmente, le preferenze "speciali" verrebbe eliminate completamente nel lungo termine. Lo stesso può dirsi per quanto attiene alle salvaguardie: un sistema misto di contingenti preferenziali e di clausole basate sul principio della "market disruption" può esser possibile. Per quanto attiene alla scelta dei prodotti, bisogna sottolineare che un approccio a carattere generale è impossibile dato che, per ogni prodotto, vi sono differenti tassi di protezione effettiva e diverse condizioni di mercato in ogni Paese industrializzato. Pertanto, un approccio prodotto per prodotto sembra il metodo più razionale, anche se i diversi approcci dovrebbero aver lo scopo di aprire equamente i mercati dei Paesi industrializzati ai manufatti ed ai semimanufatti dei Paesi in via di sviluppo.

La Comunità internazionale ha dinanzi a sè un'importante scelta di politica commerciale. Il momento di passare dalla fase delle discussioni alla fase dei negoziati sembra giunto. La seconda fase può dar soluzione ai problemi dottrinari lasciati irrisolti dalla prima

(1) - Cfr. A. C. Neal "New Economic Policies for the West" in "Foreign Affairs" January 1961.

(2) - Cfr. G. Curzon "Multilateral Commercial Diplomacy", Praeger, New York 1965, pp. 231-234.

(3) - Cfr. G. Pennisi "L'Europa e il sud del mondo", Il Mulino Bologna 1967, pp. 233-251.

(4) - Cfr. doc. E/Conf. 41/L 21.

(5) - Cfr. "Le Monde", 5 dicembre 1965

(6) - Cfr. UNCTAD II, doc. TD/L 37/add 4,15 May 1968 pp. 3-4.

(7) - Ad esempio, un sistema preferenziale è stato proposto nella Conferenza di Stresa del 1932 per i Paesi danubiani. Cfr. M. Todorovic "Agrarian preferential customs before the League of Nations" in "Ekonomist" n. I del 1933.

(8) - Sulla teoria della protezione tariffaria effettiva, cfr. J. E. Meade "Trade and Welfare" Oxford University Press, 1955, pp. 1162-1163; W. P. Travis "The Theory of Trade and Protection" Harvard University Press, 1964, pp. 187-225; W.M. Corden "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate" in "The Journal of Political Economy" June 1966; H. G. Johnson "The Theory of a Tariff Structure with Special Reference to World Trade and Development" in "Trade and Development", Institute d'Hautes Etudes Internationales, 1965; C.L. Barber "Canadian Tariff Policy" in "Canadian Journal of Economics and Political Science", November 1965.

(9) - Cfr. R. Prebisch "Toward a New Trade Policy for Development" in "Trade and Development-Proceedings of the UN Conference on Trade and Development" Vol. II p. 35.

(10) - Ibidem p. 15.

(11) - Cfr. W. M. Corden op. cit. p. 222.

(12) - Le indagini empiriche più significative sono le seguenti: B. Balassa "Tariff Protection in the Industrial Countries; an Evaluation" in "The Journal of Political Economy", December, 1965 e G. Basevi "The US Tariff Structure: Estimates of Effective Rates of Protection of US industries and Industrial Labor" in "Review of Economics and Statistics" May 1966. I tassi di protezione effettiva calcolati da H. G. Johnson nel popolare "Economic Policies toward Less Developed Countries", Brookings Institutions, Washington D.C., 1967, pp. 174-179, sono basati sui calcoli di Balassa e, pertanto, basati anch'essi su presupposti scarsamente realistici.

(13) - $T_i = \frac{t_i - a_{ij} t_j}{v_i}$ in cui t_i rappresenta il dazio nominale, v_i il valore aggiunto nel processo di produzione per unità, a_{ij} il costo, per unità di i, in termini dell'input j. Il tutto considerando i valori a prezzo di mercato internazionale.

(14) - Per una analisi dettagliata, cfr. H. G. Johnson "Economic Policies ....." pp. 185-195 e J. Pincus "Trade, Aid and Development" McGraw-Hill, 1967.

(15) - Per una rassegna degli argomenti in favore di una politica protezionistica per i Paesi in via di sviluppo, cfr. G. Meyer "International Trade and Development", Harper & Row, 1964, pp. 117-150.

(16) - Si tratta, in particolare, del Commonwealth britannico e dell'associazione dei Paesi africani con la CEE (Cfr. in materia, G. Pennisi "L'associazione CEE-SAMA: un esame critico" Istituto Italiano per l'Africa, 1967, cap. III).

(17) - Cfr. H. G. Johnson "Economic Policies ....." pp. 181 - 195.

(18) - Cfr. S. B. Linder "An Essay on Trade and Trasformation" John Wiley, 1961, e "Trade and Trade Policy for Development" Preager, 1967.

(19) - Cfr. S. B. Linder "An essay on Trade and Trasformation" pp. 82-109.

(20) - Cfr. in materia, J. Viner "The Customs Union Issue", Carnegie Endowment for International Peace, 1950, pp. 41 - 52; J. E. Meade "The Theory of Customs Unions" North Holland Publishing Company, 1955; R.G. Lipsey "The Theory of Customs Unions: a General Survey" in "The Economic Journal", September 1956.

(21) - Cfr. W. M. Corden op. cit.

(22) - Cfr. G. Pennisi "L'Europa e il sud ...." pp. 233-240.

(23) - Cfr. "Trade in manufactures and Semi-manufactures" in "Trade and Development" op. cit. Vol. IV pp, 26-35.

(24) - Cfr. "Preferences-Review of discussions-Report by the Secretary General at the Conference" doc. TD/C.I/I

(25) - Cfr. doc. E/Conf. 46/C.2/L.40 et Add. I-5 e E/Conf.46/C 2/Rec.6

(26) - Cfr. G. Pennisi "L'Europa e il sud ...." pp. 307-311.

(27) - Cfr. J. Stanovnik "I Paesi sottosviluppati nell'economia mondiale", Feltrinelli 1965 p. 137.

(28) - Cfr. Confederazione Generale dell'Industria Italiana "La Conferenza Mondiale sul Commercio e lo Sviluppo" Roma, 1965 pp. 15-16.

(29) - Cfr. G. Pennisi "Torna il Piano Brasseur?" in "Il sole-24 Ore" 9 novembre 1966.

(30) - Cfr. R. Gardner "In Pursuit of World Order" Preager 1965 p. 166.

(31) - Cfr. R. Patterson "Would Tariff Preferences Help Economic Development"? in "Lloyd's Bank Review" April 1965.

(32) - Cfr. E/Conf. 46/L.21.

(33) - L'accordo CEE-Turchia venne firmato nel 1963 ed esaminato dalle Parti Contraenti del GATT nel marzo 1965. L'accordo Stati Uniti - Canada sulle automobili venne firmato nel febbraio 1965.

(34) - Cfr. G. Patterson "Discrimination in International Trade-The Policy Issue" Princeton University Press, 1967, p. 356.

(35) - Cfr. GATT doc. L/2409, 25 marzo 1965.

(36) - Cfr. H. G. Johnson "The World Economy at The Crossroads" Oxford University Press 1967 p. 97.

(37) - Bisogna sottolineare l'importanza delle continue pressioni latino-americane, dove di due scuole di pensiero una, facente capo ad Oliveira Campos, domandava un accordo regionale con gli USA e l'altra, facente capo a Prebisch, chiedeva che si giungesse a preferenze generalizzate.

(38) - Cfr. I. Fran. "New Perspective in Trade and Development" in "Foreign Affairs", April 1967 p. 536. Il Prof. Frank prevedeva un'anticipata applicazione delle riduzioni tariffarie decise nel corso del Kennedy Round. Detta anticipata applicazione è stata richiesta dalle Parti Contraenti meno sviluppate dopo il termine del negoziato. La si è, tuttavia, rifiutata (Cfr. G. Pennisi "I Paesi in via di sviluppo delusi dopo il Kennedy Round" in "Il Sole - 24 Ore", 13 agosto 1967.)

(39) - Per un resoconto, cfr. "Il Sole-24 Ore", 23 luglio 1967.

(40) - Cfr. J. Royer "Kennedy Round: echec ou success?" in "Revue Politique et Parlamentaire" n. 789 e G. Pennisi "Prorogato l'accordo sui tessili di cotone" in "Il Sole -24 Ore", 26 marzo 1967.

(41) - Cfr. CEE-Commissione "Concessione di preferenze tarif - farie da parte di Paesi industrializzati a favore di prodotti finiti e semifiniti dell'insieme dei Paesi in via di sviluppo" Sec (66) 3585 def. 2 Novembre 1966.

(42) - Ibidem pp. 7-8.

(43) - CEE - Porte Parole, Note B10 n. 21.331 aux bureaux natio naux, 7 novembre 1966, p. 3.

(44) - Cfr. CEE - Le Conseil "Questions afférentes à l'octroi éventuel des nouvelles préferences tarifaires par les Pays industrialisées pour les produits semi-finis et finis en provenance des Pays en voie de développement". R/161/67 p. 7.

(45) - Cfr. G. Pennisi "L'Europa e il sud ...." pp. 323-327.

(46) - Cfr. G. Pennisi "Recentes tendences des échanges commerciaux CEE-EAMA" in "Les problèmes de l'Europe" n. 37 and "L'Italie et la Convention de Yaoundé" in "Les Problèmes de l'Europe" n. 41.

(47) - Cfr. "Problemi dello sviluppo industriale degli Stati Africani e Malgascio associati" in "Relazione annuale del la Banca Europea per gli investimenti", 1966 p. 70.

(48) - Cfr. Conference des Nations Unies sur le Commerce et le Développement "Document rédigé par la division des tendences et politiques économiques générales des Nations

Unies au sujet des mesure destinées à favoriser l'expansion dans les Pays industrialisés des marchés pour les articles finis et semi-finis exportés par les Pays en voie de développement" doc. E/Conf. 46/6 p. 8.

(49) - Cfr. Agence "Europe" del 13 novembre 1967.

(50) - Cfr. G. Pennisi "L'Europa e il sud ...." p. 318.

(51) - Un ampio sunto del "rapporto dei 4 saggi" è apparso sulla Agence Europe del 3 novembre 1967. Per il testo integrale, cfr. OECD "Report on the Special Group on trade with the developing countries" doc. 67.544.

(52) - Si tratta di una concessione americana.

(53) - Si tratta dell'accettazione di una richiesta americana.

(54) - Per una rassegna delle definizioni del termine "Paesi in via di sviluppo", cfr. UN Department for Economic Affairs "Maesures for the economic development of the developing countries" 1961 e V. Marrama "Saggio sullo sviluppo economico dei Paesi arretrati" Einaudi 1958 pp.21-66.

(55) - Si tratta di una richiesta del Governo americano.

(56) - Il costo del funzionamento delle quattro quote preferenziali è stato calcolato pari a cinque volte i vantaggi che gli esportatori turchi ricevono da esse.

(57) - Ciò non è interamente vero per quanto attiene alla CEE.

(58) - Cfr. GATT Committee on Trade and Development "Summary of the results of the Kennedy Round for the developing countries" COM.TD/48; November 2, 1967 pp. 42-47.

(59) - Ibidem pp. 26-32.

(60) - GATT "Comprehensive list of products of importance in the export trade of less developed countries Committee III/105, March 25, 1963.

(61) - Lo studio è suggerito nel doc. GATT Commitee on Trade and Development "Report of the ad hoc group on assessment of Kennedy Round results" COM.TD/49, November 2, 1967 p. 8.

(62) - Per alcune interessanti indicazioni, cfr. H. G. Johnson "Economic Policies ....." cap. III.

(63) - Per alcuni esempi di possibili soluzioni, cfr. G. Pennisi "L'Europa e il sud ..." pp. 331-332.

(64) - Cfr. "Trade and Development" cit. pp. 390-394.

(65) - Cfr. G. Pennisi "Dal Piano di Strasburgo alla Convenzione di Yaoundé" in "Rivista di Studi Politici Internazionali" n. 2, 1966.

(66) - Cfr. Agence "Europe" del 2 dicembre 1967.

(67) - Cfr. Carta di Algeri, Parte, II, par. 2.

(68) - Cfr. G. Pennisi "La posizione dei Sei all'UNCTAD" in "Il Sole-24 Ore" del 27 gennaio 1968; M. Zagari, M. Pedini e P. Rogers "Verso la Conferenza UNCTAD di Nuova Delhi" in "Mondo Economico" 27 gennaio e 3 febbraio 1968; Agence "Europe" 28 febbraio 1968.

(69) - CEE-Commission "La deuxième Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement" SEC (67) 5092 pp. 13 - 26.

(70) - Ibidem.

(71) - Cfr. Agence "Europe" del 10 e 11 marzo 1968 e UNCTAD, doc. TD/L. 37 del 15 maggio 1968.

(72) - Cfr. GATT "Tariff prefences for the developing countries: request for a waiver by Australia" doc. L/2442, June 4, 1965 e "Les préferences et les autres mesures de politique économique susceptibles de stimuler les exportations des pays per développés" Juillet 1966.

(73) - Cfr. N. T. Wang "Preferential Schemes: a Reappraisal" in "Banca Nazionale del Lavoro-Quarterly Review" March 1967 p. 87.

(74) - Il Governo australiano ha dichiarato che modificherà lo schema - o allargando i contingenti attuali o aprendone altri per nuovi prodotti - se le circostanze lo faranno ritenere opportuno.

(75) - Cfr. S. Glicoric "GATT and the Developing Countries" in "Review of International Affairs", Febrary 20 1966 p. 23.

(76) - Cfr. N. T. Wang "Preferential Schemes....." p. 98.

TAVOLA ROTONDA SU LA CONCESSIONE DI PREFERENZE TARIFFARIE AI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Roma - 10 Settembre 1968

Partecipanti :

- Roberto ALIBONI, Collaboratore IAI
- Mattia V. DI MARTINO, Commissione della CEE, Direzione per le relazioni esterne, Direzione C.Direttore
- Marcos M. A. MONSALVE, GATT, Sezione per le relazioni esterne, Consigliere
- Giuseppe PENNISI, Banca Mondiale, Funzionario
- Giulio QUERINI, Università di Roma, Assistente ordinario
- Paolo N. ROGERS, "Ing. C. Olivetti S.p.A." Direzione per le relazioni internazionali", Direttore.

ALIBONI :

Prima di dare la parola a Pennisi per illustrarvi i punti principali che dovremo discutere in questa tavola rotonda, io vorrei sottolineare che questo tema delle preferenze tariffarie non è stato scelto a caso. Adesso abbiamo deciso di affrontare questo argomento perchè siamo in tema, siamo già nell'atmosfera del rinnovo della convenzione di Yaoundé. Ora questo è un tema che riguarda molto da vicino questo argomento. Ed è un problema che si presenterà in paricolar modo all'Italia e ai negoziatori che l'Italia manderà per il rinnovo della concessione di Yaoundè; pertanto il nostro potrebbe essere uno dei contributi a questo problema che l'Italia dovrà affrontare. E ora dò senz'altro la parola, a Pennisi, perchè illustrandoci il suo studio apra la discussione.

PENNISI :

Io ho cercato di riassumere, in una quindicina di pagine, da un lato, quali potrebbero essere le ragioni teoriche per la concessione di preferenze tariffarie ai Paesi sottosviluppati, e, dall'altro, quale è lo stato attuale delle discussioni internazionali in materia. Non sono entrato in molti problemi di cui ci si occupa solitamente nella letteratura sul tema quale ad esempio quello della importanza quantitativa che potrebbero avere le preferenze. In quanto le valutazioni sino ad ora fatte sia da privati che da alcuni enti internazionali non si fondano su dati statistici probanti. Credo, inoltre, che più che i vantaggi immediati in termini di maggiori redditi da esportazione che potranno avere i Paesi in via di sviluppo dalla concessione di preferenze, bisogna tener conto dell'importanza psicologica e politica che può avere la messa in funzione di un sistema di preferenze per prodotti manufatti e semimanufatti. D'altro canto, molti problemi su cui si sta cercando attualmente di giungere ad una armonizzazione, ad un coordinamento di politiche tra i Paesi industrializzati in seno allo

O.C.S.E., sono temi che potranno molto difficilmente portare ad un consenso ed ad uno schema identico che possa essere messo in effetto da tutti i Paesi sviluppati d'Occidente. Ritengo che il metodo che si è seguito fino ad ora non è forse il più proprio: infatti, ogni Paese - o ogni area tariffaria se vogliamo considerare le CEE come una sola unità - ha delle proprie esigenze particolari da cui difficilmente potrà prescindere quando si tratterà della messa in vigore del sistema.

Nelle conclusioni dello studio, ho ritenuto opportuno porre sopratutto l'accento su ciò che ha fatto il Governo australiano. Si tratta di un caso emblematico, in quanto l'Australia è l'unico Paese industrializzato, che ha messo in funzione un sistema generalizzato di preferenze per tutti i Paesi sottosviluppati, conservando al tempo stesso le preferenze del Commonwealth, l'ha fatta risolvendo prammaticamente proprio tutti quei punti di discussione, sia di tecnica economico-commerciale, che di politica vera e propria, che sono ancora irrisolti in sede OCSE, e che restano pertanto irrisolti in sede UNCTAD. L'esempio australiano, anche se estremamente limitato dal punto di vista quantitativo, è interessante proprio per questa fusione di diverse tecniche, per quanto riguarda la questione dei prodotti da assoggettarsi a preferenze; per quanto riguarda la questione delle salvaguardie; per quanto riguarda la questione della coesistenza di due sistemi preferenziali (quello generalizzato e quello del Commowealth); per quanto riguarda la durata delle preferenze; per quanto riguarda il fatto che, mentre alcuni prodotti tipici, tra i manufatti dei Paesi sottosviluppati non vengono assoggettati a preferenze, altri prodotti da non comprendersi strettamente tra i manufatti e semimanufatti, ai termini della nomenclatura di Bruxelles, vengono assoggettati a preferenze. L'esempio dell'Australia sarà, più o meno, quello che si dovrà seguire in futuro se si vorrà giungere a qualcosa di concreto in materia. Infatti ogni Paese può dare solo quello che può dare, ed è illusorio cercare , al momento attuale di trovare delle "guidelines" comuni per tutti i Paesi occidentali.

Credo che gli sforzi di armonizzazione, di coordinamento, di suddivisione dell'onere, debbano essere sforzi e tentativi da farsi ex-post e non ex ante. Soltanto quando dei

sistemi preferenziali saranno in vigore, si potrà avere un'idea del loro costo per ogni Paese industrializzato. Per alcuni temi non si potrà mai pensare di poter giungere ad una armonizzazione ex ante tra Paesi come la Comunità Europea, da un lato, e la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, dall'altro. Soltanto quando una serie di sistemi preferenziali generalizzati, ognuno dei quali concesso da una determinata area tariffaria, sarà in vigore si potrà cercare, sia in sede OCSE, che in sede UNCTAD e, soprattutto, in sede GATT, di giungere ad una loro armonizzazione. Fino ad ora si parla di armonizzare, si parla di coordinare direttrici che o per motivi di tradizione di politica commerciale di lungo termine o per motivi meramente ideologici e dottrinari, sono le più contrastanti che si possano immaginare. Queste sono praticamente le conclusioni, diciamo, della "policy issue" come viene trattata nel mio documento.

Tuttavia non credo che queste, per quanto politiche, debbano essere le direttrici verso le quali un'indagine sulle preferenze debba soprattutto soffermarsi.

Mi sembra, infatti, di maggior momento il trovare una giustificazione teoretica alla concessione di preferenze per prodotti manufatti; giustificazione teoretica che sino ad ora è mancata o è stata soltanto parziale. Manca sia nella teoria economica tradizionale che nelle stesse analisi più recenti, quali quelle fatte da John Pincus e da Harry Gordon Johnson, del problema. Infatti, nella letteratura in materia si cerca, di giustificare la concessione di preferenze commerciali partendo da teorie statiche degli scambi internazionali, che non tengono cioè in considerazione il fattore tempo e il fattore sviluppo. Ad esempio Harry Gordon Johnson, considera le preferenze soltanto per gli aspetti di "trade-creation" che potranno determinare, e non comprende invece che per poter far avere alle preferenze una loro efficacia, quello che bisogna cercare è che esse siano degli strumenti per una sorta di "trade-diversion" temporanea, ad effetto positivo; "trade-diversion" cioè che, dopo il trascorrere di un determinato numero di anni ed ipotetizzando un determinato processo di sviluppo, da esse agevolato, possano risolversi in "trade-creations".

Nel paragrafo II del mio lavoro, si accenna ad una nuova base teoretica per la spiegazione degli scambi tra Paesi sviluppati e Paesi sottosviluppati. Mi rifaccio essenzialmente alla teoria di Linder per quanto riguarda il commercio di prodotti manufatti e cerco dei "policy-tools" che, scaturiti da questa indagine teoretica, si inquadrino meglio in essa anche se sono differenti dai "policy-tools" proposti da Linder. Tento così, di dinamizzare la cosiddetta teoria delle unioni doganali in quanto non dobbiamo dimenticare che quando si parla di preferenze si cade necessariamente nella teoria dell'integrazione economica e dell'unione doganale, che finora è legata strettamente al modello statico di Viner - Meade, modello tipico di economia del benessere. Cerco infine di ridefinire teoreticamente l'argomento dell'industria nascente e di trovare una giustificazione teorica per la protezione dell'industria nascente, da farsi attraverso i mercati di sbocco di questa industria, nei mercati cioè dove c'è la domanda e non soltanto, tramite una politica di "import-substitution", nei mercati interni dei Paesi sottosviluppati.

Per poter giungere ad una valida giustificazione teorica della concessione di preferenze e dell'abbandono della clausola della nazione più favorita che praticamente è stato il cardine delle politiche e delle filosofie commerciali dell'ultimo ventennio, bisogna quindi fare un lavoro di ricerca che innovi su molti punti della teoria tradizionale.

Detto profondo lavoro di ricerca è semplicemente accennato nel mio parere : parto dalla teoria di Linder e cerco di confutarne le conclusioni.

Se, come ragione dello scambio di prodotti manufatti, bisogna assumere la somiglianza delle funzioni della domanda, si giunge a considerare la concezione di preferenze come lo strumento più idoneo, da un lato, a proteggere le industrie nascenti dei Paesi sottosviluppati nei mercati in cui la domanda c'è, cioè nei mercati dei Paesi industrializzati, e, dall'altro, ad allargare il loro massimale di esportazione. Per far questo bisogna, come ho accennato precedentemente, innovare al modello Vinez - Meade di analisi statica delle zone di libero scam-

bio e delle unioni doganali e cercare di definire il concetto di "trade diversion" ad effetto benefico che ci consenta di giustificare ancor più questa protezione dell'industria nascente nei mercati in cui la domanda c'è.

Riassunto più o meno il contenuto del mio documento, credo che la cosa più opportuna sia di aprire la discussione.

ROGERS :

Anzitutto vorrei congratularmi con Pennisi per il documento molto sintetico e per la sintesi ancora più sintetica che ci ha proposto stamattina. A me sembra anzitutto estremamente difficile di isolare il problema delle preferenze, nel quadro più ampio dei problemi e della tematica dello sviluppo economico, e lo sforzo che Pennisi ha fatto è notevole certamente. Io ho qualche perplessità preliminare sulla questione delle preferenze e confesso francamente che non vi ho mai creduto come strumento, atto a dare pratica attuazione a quelle politiche che l'UNCTAD dovrebbe promuovere. Cioè queste preferenze sono veramente tali da poter dare un contributo concreto allo sviluppo economico? E soprattutto, con riferimento alla componente del commercio internazionale che, secondo la filosofia dell'UNCTAD costituisce l'elemento fondamentale di incentivazione dello sviluppo. E sono molto impressionato, devo dire, da quanto appare nelle ultime pagine della relazione Pennisi, laddove si dà un consuntivo delle misure più audaci che siano state finora adottate da qualsiasi Governo partecipante all'UNCTAD e cioè dal Governo dell'Australia! Ora, mi si permetta di dire che io ho detto le più audaci in senso molto polemico: se tanto mi dà tanto, io mi domando se noi non ci stiamo ingannando a vicenda quando da anni dibattiamo la questione delle preferenze, lasciando ai Paesi in corso di sviluppo un'illusione circa l'effetto che queste preferenze potranno avere e avendo noi stessi delle immense riserve mentali ed altre, circa le concessioni che siamo disposti a fare. Questa è, direi, la cri

tica fondamentale che io faccio al tema, non a Pennisi; e più medito su questo argomento, più penso che bisognerebbe veramente ridimensionarlo; in questo senso: che io non nego certamente che certe concessioni in materia tariffaria potrebbero avere degli effetti positivi ai fini dello sviluppo economico di alcuni Paesi e in alcuni stadi di sviluppo, ma il considerarle come la panacea, come l'elemento fondamentale che possa contribuire a risolvere il problema dello sviluppo, sembra che sia veramente un'impostazione fallace, fallace e oserei dire, visto che parliamo in privato, disonesta. Pennisi ci dice: bisogna creare una "trade diversion" piuttosto che una "trade creation". Ma in realtà quello che noi dobbiamo creare è una "trade expansion". La dinamica, evidentemente ha le sue valide prospettive, ma noi partiamo da una situazione di fatto, da una situazione di fatto tale che può consentire, attraverso vari strumenti, tra cui anche le concessioni tariffarie, una "trade expansion".

Verrà dopo la "trade creation" e forse tra i due una "trade diversion"; ma oggi esistono le condizioni indispensabili minime a che delle concessioni generali, per quanto selettive, in settore tariffario possano dare un contributo ai Paesi in via di sviluppo? Io credo che la risposta, in senso teorico, sia certamente sì, ma è sì se da parte dei Paesi che dovranno fare queste concessioni si fa piazza pulita di molte riserve e di molte tradizioni, e di molti problemi che riguardano molto profondamente le rispettive economie interne. Cioè a me sembra che, perchè delle concessioni tariffarie possano avere degli effetti a breve scadenza, è necessario predisporre degli strumenti che consentano non soltanto una "trade expansion", una "trade diversion" e una "trade creation", ma devono anche produrre una "trade cessation", cioè bisogna che i Paesi industrializzati siano disposti a cessare determinate produzioni che potrebbero essere più facili e più opportune dominio dei Paesi in corso di sviluppo affinchè i relativi commerci diventino il monopolio dei Paesi in corso di sviluppo. Per fare questo bisogna affrontare dei problemi politici, economici tipicamente di natura interna dei Paesi industrializzati. Ma su questa strada, io non vedo, per ora, alcun segno. E chiudo per riprendere dopo.

DI MARTINO :

Vorrei anche io ringraziare il Dottor Pennisi dello studio che ha fatto sulle preferenze, che trovo eccellente, soprattutto sul piano della documentazione e dell'informazione . Per quanto concerne il fondo del problema, vorrei riprendere gli interventi del Dottor Pennisi e del Dottor Rogers.

Vorrei dire, anzitutto, che sono d'accordo con il Dottor Rogers e anche con il Dottor Pennisi sul fatto che la concessione di un trattamento tariffario preferenziale ai prodotti semi-finiti e finiti riveste soprattutto un aspetto politico. L'idea è nata in seno alla CEE e il Dottor Pennisi ne ha ricordato gli antecedenti; è nata in seno alla CEE perchè si è pensato che, in considerazione della nostra associazione con i Paesi africani e di fronte alle richieste pressanti degli altri Paesi sottosviluppati e di fronte all'impossibilità tecnica di operare riduzioni tariffarie "erga omnes" che potessero profittare principalmente ai Paesi sottosviluppati, era necessario arrivare ad una deroga dalla clausola della nazione più favorita. D'altra parte non bisogna dimenticare che metà Africa gode delle preferenze CEE, metà Africa gode delle preferenze Commonwealth, gran parte dell'Asia gode delle preferenze Commonwealth; di conseguenza, già l'Africa su due piani - soprattutto dopo gli accordi di associazione della CEE con la Nigeria e i Paesi dell'Est africano - e così pure gran parte dell'Asia, beneficiano su due mercati estremamente importanti, quali quello della CEE e quello inglese, di preferenze tariffarie allorchè gli altri Paesi sottosviluppati, e in particolare quelli dell'America Latina, non godono di alcuna preferenza su nessun mercato dei Paesi industrializzati. In realtà, quindi , questa frattura nella clausola della nazione più favorita esiste da tempo ed è ormai talmente vasta sul piano geografico che si è pensato estendere le preferenze tariffarie a tutti i Paesi sottosviluppati. Da questa condierazione principale è nata l'iniziativa della CEE durante la prima Conferenza mondiale dell'UNCTAD; voi tutti ne conoscete la storia, è inutile che la ripeta.

Sono d'accordo che non bisogna farsi illusioni sul

risultato economico di un tale sistema e condivido, perciò, quanto ha detto il Dottor Rogers e cioè che tale risultato va riguardato sopratutto sotto l'aspetto di una "trade expansion", piuttosto che sotto quello di "trade creation" o di "trade diversion". E, in effetti, ci troviamo di fronte alla richiesta di tutti i Paesi sottosviluppati, anche dei più competitivi, di ottenere delle preferenze tariffarie, malgrado che sul piano economico tali preferenze dovrebbero essere concesse limitatamente a quei prodotti per i quali i Paesi sottosviluppati non sono ancora competitivi. Ma il ragionamento che ci oppongono i Paesi sottosviluppati è che l'obiettivo principale di questa operazione dovrebbe essere, appunto, quello di accrescere i ricavi di esportazioni di tutti i Paesi in via di sviluppo, compresi quelli che sono già competitivi. E data la posizione che hanno assunto i Paesi sottosviluppati, compresi i più competitivi, ci troviamo ora di fronte a delle difficoltà estreme per risolvere il problema sul piano tecnico-economico. Parlo di risolvere il problema sul piano tecnico-economico perchè sul piano teorico ogni discussione è oggi superata: il dado è tratto sul piano politico, e nessuno oggi pensa di risollevare difficoltà d'ordine teoretico per rifiutare tale concessione ai Paesi sottosviluppati. Di conseguenza quello che ci preoccupa, e ci preoccupa da tempo, è il problema di trovare un sistema che possa, nella maggior misura possibile, soddisfare i Paesi sottosviluppati, e soddisfarli soprattutto sul piano politico perchè, sul piano tecnico, ripeto, sono completamente d'accordo col Dottor Rogers circa i benefici che questi Paesi potranno effettivamente ritrarre nella prima fase di applicazione del sistema stesso. A medio e lungo termine, forse, la preferenza tariffaria potrà giocare come elemento di "trade creation", rappresentando essa una forma di promozione all'esportazione, un aiuto indiretto per certe produzioni da creare in certi Paesi in via di sviluppo, ma in un primo tempo essa non potrà agire che nel senso di una "trade expansion".

L'operazione sarebbe semplice qualora si potessero discriminare e prodotti e Paesi, ma ciò si è rivelato, in realtà, assai difficile da attuare sul piano politico. Quindi tutte le discussioni che si svolgono in seno all'UNCTAD tendono ormai verso la ricerca di una formula che possa tener conto del

le esigenze economiche dei Paesi in via di sviluppo senza, tuttavia, ledere certi interessi politici che il sistema stesso dovrebbe, invece, contemperare; perchè, in definitiva, o questo sistema è accolto con favore dall'insieme dei Paesi sottosviluppati e quindi ha un suo riconoscimento politico, o altrimenti esso non nascerà mai. Accantonata, in un primo tempo, l'ipotesi di operare discriminazioni "a priori" per alcuni prodotti di determinati Paesi, ci siamo trovati di fronte, in realtà, a Nuova Delhi, ad una situazione particolarmente difficile, per una frattura creatasi all'interno stesso dei Paesi in via di sviluppo. In sostanza, i meno sviluppati fra i sottosviluppati e soprattutto il gruppo africano, hanno posto certe condizioni all'operazione. Se questa non ha potuto a Nuova Delhi maturare - come si poteva sperare - sulla base delle idee esposte dal "Gruppo dei 4", la ragione è che il gruppo africano ha preso decisamente posizione contro un sistema preferenziale generalizzato che dovesse - se non immediatamente, certo a corto termine - implicare l'abbandono delle preferenze esistenti, senza prevedere, nello stesso tempo, uguali concessioni per i prodotti agricoli trasformati. In realtà, l'operazione così come era stata immaginata dal "Gruppo dei 4" - vale a dire preferenze per tutti i prodotti industriali, ma per i prodotti agricoli trasformati soltanto una possibilità di preferenze dopo uno studio "caso per caso"-non presentava alcuna attrattiva per gli africani, ritenendo essi che gli effettivi beneficiari sarebbero stati, in definitiva, i soli Paesi dell'America Latina e della Asia. La posizione del gruppo africano - già espressa, sia pure in modo equivoco, nella Carta d'Algeri - sembra ormai accettata anche dagli altri Paesi sottosviluppati, e cioè quella di ricercare delle formule che tengano conto della situazione dei meno avanzati, il che renderebbe un po' più logico il sistema, ma certo più delicato da applicare sul piano tecnico e politico. In effetti, la messa in pratica di una tale formula condurrebbe fatalmente ad operare una discriminazione tra i Paesi sottosviluppati, discriminazione che a tutt'oggi essi non sono, in realtà, ancora disposti a vedersi applicare, almeno fin dall'inizio. Ma si potrà - e sarà questa, forse, la chiave della soluzione - arrivare ad un meccanismo che consenta ai Paesi industrializzati di discriminare certi prodotti di certi Paesi, u-

na volta che questi prodotti si dimostrino, sotto determinate condizioni tecniche, più che competitivi.

A chiusura del mio intervento vorrei così conclude - re: gli studi teorici mi sembrano del tutto superati dato l'impegno politico che è stato ormai assunto a New Delhi da tutti i Paesi industrializzati; quello che ormai interessa è di trovare, sul piano tecnico, un sistema che possa essere accettato da tutti i Paesi in via di sviluppo, e le diverse soluzioni possibili sono già indicate dal "Gruppo dei 4"; si tratta ora di scegliere tra le diverse opzioni e ciò in funzione della posizione - ora in piena evoluzione - dei Paesi che saranno in definitiva i beneficiari dell'operazione.

Sono d'accordo con il Dottor Pennisi sul fatto che sarà indubbiamente difficile trovare una soluzione unica per tutti i Paesi industrializzati nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Ma anche se non sarà possibile arrivare ad una soluzione unica - alla quale, d'altronde, nessun Paese tiene - quello che sembra indispensabile è che almeno i tre grandi Paesi industrializzati, Stati Uniti, Regno Unito e CEE, possano adottare delle soluzioni assai vicine per alcuni problemi chiave e, in particolare, l'esclusione eventuale di alcuni grossi settori merceologici dal gioco delle preferenze, e soprattutto i criteri di discriminazione tra Paesi sottosviluppati, poichè essendo questa un'operazione politica estremamente delicata, essa non potrà essere messa in atto se non di un comune accordo fra di loro. L'esempio australiano non è valido, perchè l'operazione australiana è assai modesta sul piano economico e direi anche politico, e quest'ultimo, in realtà, ha un significato puramente regionale. Viceversa per la CEE e così pure per gli Stati Uniti ed il Regno Unito il problema è di gran lunga più delicato, non potendo essi imporre ai sottosviluppati delle soluzioni che non siano da questi gradite, perchè in tal caso i tre grandi Paesi industrializzati non ricaverebbero dalla operazione quel risultato politico che essi hanno, invece, tutto il diritto di attendersi.

QUERINI :

Benchè sia un po' "unfair" commentare gli aspetti non specificatamente trattati di una relazione, tuttavia mi sembra indispensabile accennare ad alcune questioni essenziali per avere un quadro completo del problema delle preferenze nel contesto delle misure da prendere per agevolare lo sviluppo dei Paesi più arretrati.

Viene anzitutto spontaneo domandarsi che rilevanza abbia la concessione di preferenze tariffarie nell'agevolare le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo.

Abbiamo visto che la creazione sia della Comunità Economica Europea che della Zona di Libero Scambio, che appunto sono imperniate sulla concessione di tariffe preferenziali, ha dato un fortissimo incremento agli scambi tra i relativi Paesi. Abbiamo invece visto che, per quanto riguarda l'Associazione dei Paesi Africani con la CEE, le preferenze tariffarie hanno avuto un effetto minimo: anzi in alcuni periodi - malgrado il regime preferenziale - le quote di esportazioni dei Paesi Associati verso la CEE sono addirittura diminuite.

La conclusione che possiamo trarre è che le preferenze tariffarie sono un elemento determinante per incrementare gli scambi commerciali soltanto quando operano nei mercati fortemente organizzati. Negli scambi tra Paesi sottosviluppati e Paesi avanzati invece, la competitività delle esportazioni è influenzata molto poco dal livello dei dazi doganali. Direi che è influenzata molto poco anche dai veri e propri costi di produzione: infatti tra il costo al produttore e il prezzo pagato dal consumatore nei Paesi avanzati importatori, vi è un tale divario che l'incidenza non solo delle tariffe doganali ma persino dei costi al produttore diviene scarsamente rilevante.

Penso quindi che lo sforzo da fare per comprendere veramente quali sono gli elementi che possono incentivare le esportazioni dai Paesi arretrati verso i Paesi sviluppati debba tener conto non solo, e neppure principalmente, dei costi di

produzione veri e propri e delle tariffe (più o meno preferenziali) all'importazione, ma soprattutto debba analizzare quali sono le componenti quantitativamente più rilevanti del costo di trasferimento dal produttore diretto al consumatore finale. Questo sforzo è notevole e richiede di scendere in profondità nella realtà economica: infatti mentre dal punto di vista delle Istituzioni internazionali è relativamente facile discutere di preferenze tariffarie, molto più complesso risulta affrontare i problemi sostanziali, individuare cioè quello che realmente pesa sul mercato, in pratica la struttura della commercializzazione, intendendo con ciò il livello di profitti considerato "normale" dai produttori, i criteri con cui gli enti di commercializzazione raccolgono i prodotti e li trasferiscono dal produttore singolo ai centri di raccolta per l'esportazione, la priorità nella realizzazione delle infrastrutture e soprattutto, direi, l'orientamento tradizionale di queste esportazioni. Ho in mente, per esempio, il mercato delle banane in Somalia; parlare di preferenze tariffarie, in questo caso sarebbe praticamente irrilevante; ci sono dei fattori istituzionali, dei fattori tradizionali di orientamento delle esportazioni che nessuna preferenza tariffaria potrebbe, almeno nel breve periodo, modificare sostanzialmente.

Esistono poi, e questo vale soprattutto per l'area di influenza francese problemi relativi alla particolare natura dei Paesi che assorbono la produzione: in questo contesto è evidente che la non-discriminazione concessa dai Sei, dal punto di vista tariffario, ha avuto un'influenza minima, direi del tutto irrilevante, nel modificare i flussi tradizionali del commercio con l'estero. Non deve poi essere sottovalutato il problema delle tasse all'esportazione che spesso sono molto elevate, ma incomprimibili in quanto costituiscono una voce essenziale nel Bilancio dei SAMA. Un altro punto che è stato giustamente messo in risalto dai Sama e sui cui i Sama si sono battuti molto e invano è stato quello delle imposte di consumo percepite nei Paesi industrializzati; anche a tale proposito si può affermare che l'incidenza delle preferenze tariffarie, cioè dei dazi d'importazione, è molto limitata di fronte all'incidenza delle imposte di consumo che gravano pesantemente su dei beni come il cacao e il caffè, imposte che rappresentano in al

cuni casi il 100% del valore del prodotto.

Quindi, d'accordo per parlare di preferenze, anche perchè nei consessi internazionali è un punto su cui si può più elegantemente negoziare e su cui si possono più facilmente fare delle concessioni. In questi circoli internazionali invece è molto più pericoloso, molto più imprudente e scabroso trattare degli altri problemi della commercializzazione dei prodotti tropicali, cui tuttavia non si può negare rilevanza molto più sostanziale.

MONSALVE :

Io mi scuso di non poter fare il mio intervento nella vostra bella lingua - and I will try in English instead, if I may.

I should like first to outline the position of the Contracting Parties on preferences. In the General Agreement there is only one important exception to the unconditional most-favoured-nation rule, namely the Article XXIV which concerns the existence of free trade areas and customs unions. The issue of preferences was first evoked in GATT during the Ministerial Meetings of 1961 and 1963 and the attitude of the Contracting Parties on the subject was by then very hesitant and cautious. Not so much, however, as to exclude its formal consideration, as shown by the fact that there is still in existence a Working Group on Preferences, set up in 1963, which has had very little to do since the moment that preferences became the object of important political discussions within UNCTAD. Anyway the CONTRACTING PARTIES have been closely following the evolution of international thinking in this field and I just mentioned to Dr. Pennisi the existence of a rather interesting theoretical discussion on preferences to L.D.C.s, known as the Trade Intelligence Paper No. 7. When Dr. Di Martino mentioned the position

of the E.E.C. I was very much thinking of this paper, which in many points sets out coincident views. Just to summarize it I should like to say that as "guardians of the law" GATT has somehow adhered tho the idea that, if and when a new exception to the M.F.N. rule had to be accepted in connection with preferences, the latter should have to take the form of a generalized system supposed to supersede the set of discriminatory preferences which are still in force. Further, let me say that among many contracting parties there has always been a great deal of doubt on the practical value of preferences. As one of the conclusions of the analysis of the whole problem of preferences, the Intelligence Paper No. 7. suggests the convenience of examining in depth the possibilities open to an expansion of mutual trade among the developing countries themselves.GATT has been in this respect consequent with the views set in the aforesaid Secretariat document, as shown by the negotiations at present under way among a number of L.D.C.s who endeavour to find bases for the establishment of a special system of preferences between them, not extendable to developed countries.

The Australian case has been evoked and I should like to touch briefly upon it. The Australian waiver originated very hard discussions among the Contracting Parties, many of whom took a rather antagonistic view towards it. This is clear to anybody familiar with the records. Eventually the waiver was reluctantly granted, but the exercise was considered by some as a kind of hypocritical escape from the very issue of preferences. It is sometimes said that the Australian case has no political importance, but I myself personally feel that it should be regarded as a significant precedent instead. I cannot help thinking, for instance, of the kind of pressure that some Latin American countries have been exerting since some time ago on the U.S.A. for the granting to them of the so-called "hemispherrical preferences". Nobody can foresee what might eventually be the American reaction to that particular pressure. It is perhaps in this kind of perspective that Dr. Pennisi is looking at the Australian waiver when he places such a particular emphasis in his discussion.

As previous speakers pointed out, preferences on ma-

nufactures from developing countries seem only possible as the outcome of strictuly political consideration and not as a consequence of any conviction on their theoretical justification. My comments here are necessarily personal and cannot reflect any GATT stand on the matter. I agree with what has been said on the lack of sufficient theoretical justification for preferences. Coming to the political side of them, two main aspects should be retained from the outset: first, even when speaking of generalized preferences, it is obvious that the countries ready to grant them will mostly bear in mind the interest of a limited number of potential beneficiaries and not that of all developing countries. In other words, they may wish to favour only certain countries of their choice, on geopolitical grounds or otherwise. Second, the developing countries as a whole have, in turn, diverging views on the value of the preferences on manufactures which the industrialized countries may grant them. Most L.D.C.s have no possibility at all of benefiting from such preferences, at least in the foreseeable future, because they have not started as yet their industrial development or have just entered the initial phases of it.

The developing countries realize that any generalized preferences to be granted by industrialized countries would exert a kind of asymmetrical influence, in the sense that they woulde tend to accelerate the development of the most advanced among them while leaving untouched the least developed. By the time of UNCTAD II full awareness of this point somehow led them to introduce the concept of differential benefits for L.D.C.s, gratuated in inverse proportion to their corresponding stage of development. The whole issue was thus further complicated because the application of especial measures in favour of the least developed countries seems basically incompatible with a generalized system.

I will not mention here the methodological difficulties inherent to the definition of such a relative notion as that of less-development, on one side, or on the other hand of the practical problems posed to industrialized countries for the attainment of a balanced burden-sharing of the intended preferences. There are at both sides a multiplicity of conflicts and speits which cannot but give ground to pessimism on the out

come of the current discussions on generalized preferences.

Another problem rightly mentioned by Dr. Rogers concerns the adjustments of domestic policies and structures which the industrialized countries would have to undertake if they eventually allow into their markets significant preferred imports of manufactures from developing countries and they become competitive with their own industrial production. For a certain time this particular problem has been examined in GATT by an Expert Group on Adjustment Assistance Measures, but no major progress towards effective solutions was attained. Adjustments of this type would face strong opposition within the countries concerned, for reasons clearly understandable.

Moreover, it would be unrealistic to dissociate preferences from investment policies. This aspect was slightly touched upon by Dr. Pennisi but fully deserves further consideration.

I am afraid there is not much more to add for my part to this very illuminating document presented by Dr. Pennisi.

DI MARTINO :

Vorrei soltanto rispondere al Dottor Querini. Gli argomenti che egli ha esposto mi hanno dato l'impressione - il Dottor Monsalve è già intervenuto per rettificare, ma vorrei ora eliminare del tutto ogni equivoco dal dibattito - ch'egli abbia pensato sopratutto ai prodotti di base, perchè le sue considerazioni sulle imposte di consumo, sulle tasse all'importazione, l'esempio "banane", mi hanno lasciato supporre che il Dottor Querini ritenga - ma forse sono io in errore - che la filosofia delle preferenze si applichi anche alle materie prime, il che non è esatto. Tutte le discussioni in seno all'UNCTAD per un sistema tariffario preferenziale riguardano esclusiva-

mente i prodotti industriali, compresi, nella misura del possibile, i prodotti agricoli trasformati, ma non certo i prodotti di base, per i quali le soluzioni sul piano mondiale si orientano verso altri meccanismi (accordi per prodotti).

QUERINI :

Grazie; indubbiamente il problema si pone diversamente per le due categorie di prodotti; tuttavia poichè qui si è fatto spesso riferimento ai problemi delle preferenze tariffarie concesse dal Mercato Comune e alla difficile posizione dei negoziatori del Mercato Comune i quali devono da una parte andare incontro alle esigenze dei Paesi sottosviluppati nel loro complesso, dall'altra tenere conto dei loro tradizionali legami commerciali, cioè praticamente dell'Associazione con i Sama mi sono sentito autorizzato ad allargare l'oggetto della nostra discussione. Mi sono chiesto cioè se il problema delle preferenze possa essere trattato - soprattutto dal punto di vista della CEE - al di fuori dei vincoli che la legano ai Paesi africani.

Se vogliamo scendere dalla teoria e dalle dichiarazioni di principio agli aspetti concreti del problema, io mi chiedo che rilevanza possono avere nell'ambito dell'associazione CEE - SAMA, almeno in un'orizzonte temporale ragionevole, le preferenze tariffarie per i prodotti manufatti che non siano in qualche modo legati alla trasformazione di prodotti primari. Infatti tutti gli sforzi di industrializzazione nell'ambito dei SAMA sono sempre connessi al problema della trasformazione, ad esempio, del cotone, delle arachidi e di altri prodotti agricoli simili. Ed è proprio a questo proposito che sorge il complesso problema del valore aggiunto, il problema cioè, di determinare la quota di valore aggiunto che permette ai Paesi-Sama di beneficiare, per i loro prodotti trasformati, del marchio di origine del loro Paese e quindi delle preferenze tariffarie nell'ambito dell'Associazione.

Quindi, anche se il problema dei "prodotti primari"

non è l'oggetto specifico di questo dibattito, mi sembra che non si possa ignorarlo in un contesto più vasto, e io avevo appunto premesso al mio intervento che era forse ingiusto soffermarsi più su quello che la relazione Pennisi non diceva che su quello che in essa era ampiamente e brillantemente trattato. Ma tuttavia i problemi mi appaiono così strettamente connessi che mi sembrava una limitazione troppo forte quella di escluderne completamente un aspetto che io ritengo estremamente rilevante, soprattutto per quel tipo di Paesi che sono associati alla Comunità Economica Europea. Grazie.

PENNISI :

Innanzitutto mi sembra che siamo tutti d'accordo su un punto, sottolineato chiaramente anche nel rapporto Prebish del '64: le preferenze non sono una panacea. Sono soltanto uno dei tanti strumenti da adottare per migliorare le ragioni di scambio dei Paesi in via di sviluppo. E' tacito poi che esse debbano riguardare esclusivamente prodotti manufatti e semi-manufatti.

Non credo che sia probante l'esempio delle preferenze concesse prima dalla Francia ai Paesi della zona del franco e successivamente dalla CEE ai SAMA, in quanto i SAMA non producono manufatti: sono preferenze illusorie. Che cosa chiedono i SAMA? I Sama, e anche alcuni parlamentari europei - ad esempio c'è la famosa relazione Armengaud - non chiedono un aumento del margine preferenziale ma di riesumare su scala europea i vecchi legami della zona del franco. Per quanto riguarda il problema dei Paesi "least developed", cioè i più sfavoriti tra i sottosviluppati, quindi i Sama, si affermava già in seno all'UNCTAD dal '64 che si sarebbe dovuto agire con altri strumenti: compensatory financing, organizzazione di qualche mercato su scala mondiale e su scala regionale, aiuti per la commercializzazione dei prodotti tropicali e così via. I "least developed countries" vengono toccati dal tema delle preferenze soprattutto per quanto riguarda la selezione dei prodotti. Biso-

gna entrare qui in un tema bizantino: se bisogna considerare prodotti manufatti alcuni prodotti agricoli trasformati. Si tratta di un tema bizantino, perchè è una questione che può portare a diverse risposte. La CEE ai SAMA ha dato, un anno e mezzo fa, una risposta negativa proprio in materia di alcuni prodotti manufatti per i quali i SAMA avevano invocato l'articolo 11 della Convenzione di Yaoundé, per quanto riguarda la presa in considerazione dei loro interessi. Si è aperta, tra gli esperti europei e gli esperti africani, una serie interminabile di discussioni sul termine "prodotto agricolo trasformato", che ha portato fino ad ora dei risultati molto limitati. Si sono fatte infine alcune concessioni ai SAMA "to make them happy". Per quanto riguarda un altro tema, il tema cioè della non necessità di una giustificazione teorica delle preferenze, io mi permetto di contraddire quanto detto dal Dottor Di Martino. Abbiamo già visto che il Dottor Monsalve del GATT ci ha detto francamente: per me non vi è nessuna giustificazione teorica. La stessa cosa dicevano gli esperti della delegazione americana all'UNCTAD in cui c'era Isaia Frank, nel '64. Frank è ora alla ricerca disperata di una giustificazione teorica. Lo stesso Harry Gordon Johnson sta cercando una giustificazione teorica delle preferenze. Sino ad ora l'unica cosa di cui disponiamo è un "paper", non pubblicato, di Vanek che tuttavia illustra le implicazioni teoretiche di una messa in funzione di un sistema di preferenze soltanto dal punto di vista statico.

Per quanto riguarda l'Australia mi permetto ancora di non essere d'accordo, né col Dottor Di Martino, né col Dottor Rogers. L'Australia ha si fatto un giochetto, ha aperto alcuni contingenti per una sessantina di prodotti, concedendo più o meno un taglio del 74% sulla tariffa della nazione più favorita e del 36% sulla tariffa Commonwealth. Si tratta però di un'azione che è stata discussa in seno al GATT per mesi e mesi, che ha trovato un atteggiamento "very antagonistic", dice il Dottor Monsalve delle "Contracting Parties". Perchè? Perchè era una modifica di politica commerciale, era la negazione di un ventennio di politiche commerciali, era la negazione di una filosofia. L'importanza quantitativa dell'esempio australiano - nessuno lo nega - è modesta, ma non è soltanto un giochetto, perchè si stanno cominciando a notare dei mutamenti nelle correnti di traffico. Recentemente un funzionario del Dipartimento di

Staco americano ha studiato a fondo la meteria: per alcuni prodotti particolarmente sensibili i rifornimenti dell'Australia stanno prendendo strade completamente diverse da quelle precedenti.

E' poco, è molto poco, anche perchè l'Australia è un mercato limitato, anche perchè l'Australia non è la Comunità Europea, non è gli Stati Uniti, non è la Gran Bretagna, ma è un esempio di quello che potrebbe succedere anche facendo poco.

Riguardo al fatto che si ripete ormai fino alla nausea, che le tariffe hanno già subito tanti tagli e che quindi le preferenze avrebbero modestissimo valore, mi vorrei riferire ad alcune indagine, sia teoriche che empiriche, in materia di tariffe effettive. Parliamo di 7%, di 10% in termini nominali, ma vediamo - mi rifaccio al primo articolo di Balassa del '65 - che per alcuni prodotti industriali, che vengono prodotti esclusivamente o prevalentemente da Paesi sottosviluppati , la protezione in termini effettivi è del 70%. E a questo proposito mi riallaccio a un punto, accennato alla fine del suo intervento, dal Dottor Monsalve: bisogna esaminare quando si parla di preferenze, non sono soltanto gli effetti commerciali. Il commercio è uno strumento. Sono gli effetti che avremo sulla distribuzione internazionale delle risorse ad essere importanti. Prendiamo un esempio non valido, perchè si tratta di un prodotto molto particolare, il petrolio, con un mercato estremamente particolare, ma che può servire tuttavia a illuminare. Sappiamo che ora una delle direttrici dell'industria petrolifera internazionale del dopoguerra è stata di mettere in funzione raffinerie vicino ai centri di consumo. I prodotti petroliferi sui nostri mercati, godono di una protezione in termini effettivi, molto elevata, e tanto più elevata in quanto la tariffa nominale sul petrolio grezzo è 0. In caso di preferenze, noi potremmo vedere il "trend" riversarsi, le raffinerie sorgere non più in Inghilterra o Germania ma nei luoghi di produzione con tutto ciò che comporterebbero in termini di protezione inversa per i prodotti manufatti. La nuova teoria della protezione tariffaria dimostra che un prodotto è effettivamente protetto non se, a parità di "exchange rate", la tariffa nominale è positiva, ma se, a parità di "exchange rate", grazie ad

una determinata tariffa nominale si ha un incremento del valore aggiunto. Questa protezione inversa provocherebbe, per molti prodotti dei Paesi sottosviluppati, un incremento del loro valore aggiunto. Sta poi alle politiche interne di questi Paesi vedere come distribuire questo incremento del valore aggiunto che altro non sarebbe che un aiuto.

Si è parlato a lungo del problema CEE - Africa. Esso è di scarso rilievo per quanto riguarda un esame ex post dello effetto delle preferenze, in quanto i SAMA quasi non dispongono di manufatti e semimanufatti. Si tratta però di un problema importante per come queste preferenze legano le mani alla Comunità; l'unico effetto delle preferenze CEE - Africa è di impedire una politica commerciale autonoma della CEE verso i paesi in via di sviluppo. Bisogna lamentarsi delle preferenze solo per questo motivo e per quello che succederà nell'altro emisfero. I Paesi latino-americani sono anni, anni e anni che chiedono al Governo americano: "dateci un sistema di preferenze" - "date anche a noi un sistema di preferenze". Mi permetto di ripetere al Dottor Di Martino quanto mi disse un suo collega un anno fa a Bruxelles: praticamente la stessa affermazione che altri funzionari della CEE avevano fatto a John Diebold Jr. Il ragionamento è questo: "ebbene, se proprio gli Stati Uniti non ne possono fare a meno, diano anche loro le preferenze ai Paesi latino americani; e successivamente rimettiamo tutti i sistemi preferenziali assieme e li rinegoziamo". John Diebold Jr. parla di "long way around". Io parlerei del giro intorno alla "reale". Senza considerare le enormi e gravissime distorsioni di traffico che si avrebbero, noi ci troveremmo di fronte a un mondo, diciamo bipartito: Stati Uniti - America Latina, Europa-Africa. L'Asia spartiamocela con l'Unione Sovietica. Ognuno ne prende una parte. Senza considerare le conseguenze politiche, le stesse conseguenze economiche che si avrebbero. Per quanto riguarda altri temi, credo che il problema veramente cruciale, sia per i "least developed countries" che per l'evolversi stesso delle discussioni internazionali tra i Paesi dell'Alleanza Atlantica, sia quello del "product coverage", quello cioè dei prodotti agricoli trasformati. Delle tecniche miste si possono trovare per altre aree di disaccordo individuate dal gruppo dei 4 e individuate a Nuova Delhi, cioè l'altezza delle riduzioni, le salvaguardie, il problema delle prefe-

renze inverse. Il grosso problema è quello dei prodotti agricoli trasformati. E infatti in seno al Comitato di Nuova Delhi delle preferenze, la rottura si è verificata non in materia di salvaguardie, non in materia di altezza delle riduzioni, non in materia di "reverse preferences", ma in materia di "product coverage". Nel rapporto dei 4 saggi si dice: noi siamo disposti a concedere preferenze per tutti i prodotti dal capitolo 25 al 29 della nomenclatura di Bruxelles, cioè per tutti i prodotti industriali. Si arriverebbe ad un assurdo, all'assurdo a cui si stava per arrivare nelle discussioni bizantine fatte in materia di prodotti interessanti i Paesi in via di sviluppo in seno al Comitato III del GATT. Si chiedono preferenze per i "computers". Si chiedono preferenze - l'ha chiesto il Portogallo - per le pistole automatiche, e non si chiedono e non si concedono preferenze per i pomodori pelati, non si concedono preferenze per l'olio di arachide. Perchè non si concedono preferenze? Ora, vorrei polemizzare un po' con la CEE. Mi spiace che in materia, il grande accusato è sempre la Comunità Europea. La Comunità Europea dice: "noi siamo disposti a concedere quello che possiamo concedere, senza modificare la nostra politica agricola comune". La Gran Bretagna può e vuole concedere tutto in materia. Gli Stati Uniti possono concedere molto e sono disposti a concedere moltissimo sia perchè, per quanto riguarda l'area di loro interesse, l'America Latina, sarebbero delle concessioni che farebbero essenzialmente alla United Fruit, più che ai Paesi in questione, sia perchè i sistemi di sostegno della politica agricola americana sono molto più maneggevoli dei sistemi di sostegno della politica agricola comune. La Commissione della Comunità Europea nel documento complessivo, nella sua Bibbia che ha presentato all'UNCTAD, dice: "noi possiamo concedere riduzioni tariffarie, cioè dell'elemento fisso; purtroppo l'elemento variabile non si tocca, perchè se tocchiamo l'elemento variabile dobbiamo rinegoziare tutta la politica agricola comune". Ed è qui che si tocca quello che il Dottor Rogers ha detto, quello che è il fondo del problema: le politiche di riaggiustamento interno dei Paesi industrializzati. Alcuni settori merceologici, siamo tutti d'accordo che questi verrebbero esclusi dalle preferenze perchè altri accordi - tessili di cotone, ad esempio - più o meno buoni, più o meno criticabili esistono. Ma per altri prodotti (prodotti agricoli di prima trasformazione, o prodotti dell'industria meccanica leggera, qua-

li biciclette, macchine da scrivere, scarpe, prodotti di tra - sformazione delle pelli) troviamo un dilemma: bisogna riaggiustare le nostre politiche interne? Bisogna riaggiustarle; è opportuno anche per lo sviluppo dei nostri Paesi.

E', la nostra politica agricola comune, la più atta al nostro sviluppo a lungo termine? O invece non ci siamo messi per certi aspetti in un vicolo cieco? Questa è materia che non riguarda le preferenze, perchè ci sono altre discussioni internazionali in corso, in sede GATT, in sede UNCTAD. Dopo il Kennedy Round è chiaro che il problema del futuro non è più di negoziare per prodotti manufatti tra noi Paesi industrializzati. Abbiamo tre grandi problemi: ostacoli non tariffari, agricoltura, Paesi sottosviluppati. Ora, di fronte a questi tre grandi problemi, siamo noi che dobbiamo fare degli esami di coscienza profondi, in termini di politica commerciale e in termini di politica interna. Dove stiamo andando? Stiamo andando verso la sovraproduzione di lattiero-caseari? Stiamo andando verso politiche che frenano il nostro stesso sviluppo? E allora, per questo motivo si ritorna ancora alla ricerca di una giustificazione teoretica di politiche nuove. Vi sarebbero molti altri temi da toccare. Ad esempio per i prodotti agricoli trasformati avrei dei dati sulla protezione nominale che sono semplicemente impressionati, ma preferisco lasciare ancora la parola agli altri.

DI MARTINO :

Vorrei rispondere al Dottor Pennisi su alcuni problemi che ha trattato nel suo intervento, che in parte devo condividere; il Dottor Pennisi ha detto che, in gran parte, non è d'accordo con me, ma io, in gran parte, sono invece d'accordo con lui. Vorrei, in particolare, soffermarmi brevemente su due punti, quello della posizione della CEE e quello dei prodotti agricoli trasformati, e in genere sul problema del "products coverage".

Anzitutto non è esatto affermare che la Comunità sia la più restrittiva: ho già ricordato, nel mio primo intervento, che sono stati proprio i Paesi della Comunità ad avanzare per primi questa idea delle preferenze e sono stati essi a perseguirla, anche con molta ostinatezza, malgrado la posizione americana ben nota, posizione che si è capovolta soltanto verso la fine del Kennedy Round per ragioni che sono facilmente comprensibili.

Per quanto riguarda il problema "scelta dei prodotti", debbo ricordare che la Comunità ha seguito interamente le considerazioni del "gruppo dei 4" (del quale, d'altronde, facevano parte, come è noto, un esperto della Francia e della Germania), e cioè: per i prodotti industriali le preferenze dovrebbero essere concesse per tutti i prodotti, possibilmente senza nessuna esclusione. La riserva per delle eventuali esclusioni è stata posta perchè gli esperti non intendevano pregiudicare la posizione di tutti i Paesi industrializzati ed hanno voluto perciò - anche perchè gli Americani l'hanno chiesto - lasciare aperta la possibilità di operare delle esclusioni per alcuni prodotti. Devo dire che nella fase successiva, per quanto concerne la CEE, siamo andati molto più in là : noi vorremo oggi arrivare a comprendere, nel sistema preferenziale, tutti i prodotti industriali, salvo poi a vedere quale sarà la tecnica di salvaguardia. Il nostro orientamento, quindi, è che anche per i "prodotti sensibili" è possibile, con determinate cautele, offrire qualche cosa ai sottosviluppati, salvo a escludere progressivamente dal gioco delle preferenze qualche Paese che si riveli, per qualche prodotto, estremamente competitivo, e ciò nell'interesse stesso dei meno avanzati fra i Paesi sottosviluppati, vale a dire di quei Paesi che dovrebbero finalmente essere i veri beneficiari dell'operazione. Il problema è particolarmente delicato sul piano tecnico e lo è ancor più sul piano politico, ed è per questo che noi dobbiamo ottenere un certo assenso o consenso dei Paesi sottosviluppati. Per i prodotti agricoli trasformati, almeno per quanto concerne la Comunità, il ragionamento è diverso. Qual'è la domanda dei Paesi in via di sviluppo? Che i loro prodotti possano beneficiare, nei Paesi industrializzati, dello stesso trattamento del prodotto nazionale, vale a dire della franchigia. Ma per i prodotti agri

coli trasformati il ragionamento - almeno per la CEE - non vale: noi non possiamo accordare la franchigia per quei prodotti per i quali i produttori della CEE debbono comprare - in base ai regolamenti agricoli - la materia prima a dei prezzi superiori a quelli mondiali. Quindi quello che noi potremmo fare è - al limite - accordare l'esenzione dell'"elemento fisso" ma non certo dell'"elemento mobile" che colpisce la materia prima impiegata nella trasformazione, perchè in tal caso metteremmo i produttori dei Paesi sottosviluppati in condizioni più favorevoli dei produttori nazionali.

ROGERS :

Vorrei fare solo tre brevi osservazioni : la prima solo per dirimere un apparente disaccordo con Pennisi che mi pare non ci sia. Io non ho inteso di ridicolizzare o minimizzare i provvedimenti australiani, l'unico punto che mi sembra rilevante ai fini del problema che trattiamo è che, malgrado i provvedimenti eterodossi adottati dall'Australia, i risultati in termini di sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati, almeno finora, mi sembrano estremamente poveri. Ciò per provare la mia tesi almeno, che noi continuiamo a discutere da anni sulla concessione di preferenze che, vorrei aggiungere, alla vigilia della Conferenza di Delhi era uno dei maggiori cosiddetti "centri di gravità", o "punti maturi" per un'adozione di politiche concrete sebbene sempre più si riveli una chimera. Ciò in quanto tutta la discussione di oggi, e questo è il mio secondo punto, mi convince sempre di più che date le limitazioni politiche entro le quali i Paesi sviluppati sono costretti, e Di Martino ce ne ha dato evidenza poco fa, non possiamo attenderci degli effetti miracolistici laddove le concessioni che noi possiamo prospettarci, in termini politici sopratutto, sono estremamente limitate. E il terzo punto: mi sembrerebbe che varrebbe la pena anche di considerare un altro aspetto, cioè quello della internazionalizzazione della produzione. Sta sorgendo e sta espandendosi veramente rapidamente quella che si chiama la "in-

ternational corporation". L'international corporation può essere un validissimo strumento (sempreché non venga identificata con il vecchio tipo della "United States Fruits") per agevolare lo sviluppo economico. Si è parlato di macchine da scrivere: bene, non è una lavorazione così semplice per cui ci si possa attendere che i Paesi in via di sviluppo la possano iniziare da sè; però io ho una certa esperienza pratica in materia e posso dire che, in Paesi in corso di sviluppo, la mia società ha impiantato notevoli, veramente notevoli imprese industriali e che non credo che si potrà accusare la Olivetti se prenderà vantaggio dalle preferenze; al contrario! Credo che questo possa costituire un elemento fondamentale, perchè l'avvento della "international corporation" forse può togliere d'imbarazzo i vari Governi che si dibattono tra filosofie e politiche, tra problemi interni e problemi esterni, per accelerare quello sviluppo di internazionalizzazione della produzione e quindi per prendere vantaggio anche delle riduzioni tariffarie. Da ultimo, poi, vorrei dire che, in pratica, malgrado la complessa teoria dei dazi nominali io devo dire questo: che operando, quando ci si trova di fronte ad un dazio che sia al di sotto di un certo livello, questo spesso non costituisce più un ostacolo reale. Quindi anche questo è un elemento che a mio giudizio toglie veramente valore e sostanza a questa terribile disputa in cui ci troviamo, e per cui sopratutto i funzionari comunitari e non, soffrono da anni. Perchè stiamo trattando di una materia la quale è puramente politica, e in sostanza, in termini tecnici ed economici, ha molto meno valore. Grazie!

MONSALVE :

If I may I should like to make a few additional comments.

Dr. Di Martino mentioned the willingness of the United Kingdom to enter into any generalized system of preferences to L.D.C.s provided all the other industrialized countries join

it too. In my view this is a very important reservation. Dr.Di Martino mentioned also President Johnson's declaration at Punta del Este and his promise of supporting preferences to L.D.C.s. Here we should perhaps entertain a discussion on what is the practical importance of the Punta del Este Declaration. I must say that a colleague of mine, active as an international civil servant in the Latin American area, said that the American Delegations to other gatherings down there were once and again cornered afterwards by questions on what actually Punta del Este meant as a point of departure for a new policy. The answer was in all cases about the same: "Well, you are acquainted with our political mechanism and therefore you will know that we must first pass any initiative of this kind through Congress, etc." Therefore, it is my view that we should be over-cautious with regard to that kind of declaration when evaluating the prospects of adoption of a generalized system of preferences.

On the guide-lines set forward by the experts of the O.E.C.D. one can easily remark that the set of exceptions is perhaps more important than the general statement on the product coverage.

I wish to avail myself of the presence of Dr. Rogers from Olivetti to mention here the importance of the support given by certain business corporations like his own to the economic expansion of developing countries. The case of Olivetti is outstanding in Latin America, where the growth of their activities seems closely linked to the existence of the Montevideo Treaty (LAFTA), whose trade advantages have obviously been fully utilized in the countries concerned. Incidentally, this leads me to believe in the effectiveness of the line adopted in GATT, in the sense of fostering further the expansion of trade among developing countries through application of Article XXIV and otherwise, as well as to confirm the value of the same approach as an incentive to foreign investment.

ALIBONI

Ecco, io volevo sottolineare un punto che mi sembra sia stato sollevato nella discussione sopratutto da Rogers e che mi sembra abbastanza importante: si tratta, cioè, di sottolineare che dietro le preferenze commerciali c'è il problema dei mutamenti strutturali, sia dell'economia dei Paesi sottosviluppati, sia dell'economia dei Paesi sviluppati. Si tratta di sottolineare che la concessione di preferenze - sulla quale io sono in generale d'accordo, se non altro perchè rischia di diventare una disputa che provoca più fratture di quante non ne esistano - dovrebbe essere accompagnata da tutto un processo di revisione dell'atteggiamento dei Paesi sviluppati. E' banale, ma bisogna ricordarlo, che non ha nessun senso concedere preferenze sui tessili, ad esempio, se non esiste nei Paesi sviluppati la volontà di addivenire ad una nuova divisione del lavoro, cioè a quegli aggiustamenti che diceva Rogers.

Questo aspetto di volontà politica a mio avviso, anche se non va discusso stamattina è bene tenerlo presente, perchè in base ad esso si misurano non solo le difficoltà ma anche le possibilità concrete. Grazie!

PENNISI :

Io vorrei aggiungere qualche altra piccola cosa a quello che si è detto finora. Innanzitutto credo sia superfluo, al momento, iniziare una discussione sulla paternità dell'idea delle preferenze. Riguardo alla proposta franco-belga, tengo semplicemente a ricordare che questa proposta franco-belga è venuta nel '64, esattamente un anno dopo il rifiuto, da parte dei Paesi della Comunità Europea, del "programma di azione" presentato da 21 Paesi sottosviluppati in seno al GATT; esattamente tre anni dopo la nota del '61 sulla "promotion of trade of the developing countries" del Governo americano; esattamente due anni dopo la proposta congiunta della Nigeria e del Regno Uni-

to in materia; esattamente trenta anni dopo una proposta fatta in seno alla Conferenza per lo sviluppo agricolo dei Paesi del bacino danubiano e che prevedeva la concessione di preferenze per prodotti agricoli trasformati. Credo quindi che forse il Piano Brasseur debba considerarsi, più che un riconoscimento di paternità, uno strano tentativo di un padre che non ha figli per appropriarsi di un figlio altrui per giustificarsi dei figli illegittimi che ha procreato, con l'associazione con i SAMA. Riguardo al problema delle politiche agricole, ho detto ed ho ripetuto che la politica agricola europea è quella che è; la politica agricola degli Stati Uniti è quella che è; la politica agricola del Regno Unito è quella che è; quando si parla di preferenze, come quando si parla di altri strumenti per lo sviluppo, si tratta non solo di modifiche di politiche commerciali o di politiche di assistenza, ma anche e sopratutto di politiche interne. Se il Governo americano, facciamo un esempio, aumenta o diminuisce i propri aiuti finanziari, il Governo americano allo stesso tempo aumenta o diminuisce le tasse, o ripartisce in modo diverso la propria spesa. Quindi si tratta di problemi di politica interna che sono strettamente collegati con problemi di politica internazionale. Stando così le cose, per quanto riguarda i prodotti manufatti e semi-manufatti, dobbiamo purtroppo dire che la politica interna che meno si presenta idonea ad una concessione di preferenze, è quella del Mercato Comune. Non diciamo di chi è la colpa; la colpa è di tutti e di nessuno, ma questi sono i fatti.

Riguardo ai tessili ci troviamo ad affrontare un altro argomento scabroso, molto scabroso: preferenze per i tessili o non preferenze per i tessili? Credo che nessuno voglia dare preferenze per i tessili, tanto meno la Comunità Economica Europea. La Comunità Economica Europea, quando il Signor George Ball nel '61 lanciò, in seno al GATT l'idea di un accordo a lungo termine - e il Signor George Ball la lanciò perchè i produttori americani di tessili premevano in questo senso minacciando di tagliare il proprio appoggio a Kennedy - la Comunità Economica Europea fu, tra le Parti Contraenti del GATT la più restia, quella che aveva più paura di uno strumento che poi si è rivelato a esclusivo vantaggio o di alcuni Paesi consumatori di tessili, o di alcuni Paesi produttori di tessili tradiziona

li, ponendo una grave discriminazione tra Paesi produttori di tessili. Allora, ricordo, si parlò in seno al GATT di un "international textile Commitee" (ITC) e l'"Economist" scrisse : "La Comunità Economica Europea ha paura che dopo l'ITC debba sorgere l'I.T1.C., l'I.T.2.C e così via", I.T1.C., per i giocattoli, I.T.2.C. per le macchine da scrivere, e così via. Non credo che al momento attuale la Comunità Economica Europea sia disposta a fare concessioni su tessili molto più ampie di quelle che non siano disposti a fare gli Americani. La posizione americana è nata e se ne è parlato a lungo nel corso del Kennedy Round: proroghiamo per tre anni l'accordo a lungo termine per evitare discussioni. La posizione della Comunità Europea è stata sempre nel corso del Kennedy Round: siamo disposti a fare qualche concessione sempre che l'accordo a lungo termine venga rinnovato.

Riguardo alle "international corporation" c'è poco da dire. E' uno degli scopi delle preferenze. Direi che è tra gli scopi essenziali delle preferenze di arrivare ad una riallocazione internazionale degli investimenti. Dato che chi può investire non sono i Paesi sotto-sviluppati, ma siamo noi Paesi industrializzati, uno degli obiettivi delle preferenze è di far sì che determinati investimenti che vengono fatti usualmente in Paesi industrializzati, vengano fatti in Paesi sottosviluppati. Ed è uno degli scopi delle preferenze facilitare un più ampio trasferimento di capitali privati dai Paesi industrializzati verso i Paesi sottosviluppati. Ed è nella strategia globale dello sviluppo cercare di incentivare le opportunità di investimento di privati stranieri in Paesi sottosviluppati.

Riguardo al fatto che si tratta esclusivamente di volontà politica, è necessario che, se una volontà politica c'è, non sia accompagnata da "arrières pensées" che dicano: noi abbiamo la volontà, ma se non ci mettiamo d'accordo sulle clausole di salvaguardia, se non ci mettiamo d'accordo sull'altezza delle riduzioni, se non ci mettiamo d'accordo su questi ed altri temi, non possiamo più averla. Questo dimostra che la volontà politica non esiste, perchè un accordo ad esempio sulle clausole di salvaguardia non ci potrà mai essere. Per quale mo

tivo? Gli Americani, per ragioni di ordine ideologico e pratico, non vogliono clausole di salvaguardia che si presentino quasi esclusivamente o principalmente sotto forma di contingenti a tariffa preferenziale. Preferiscono il loro sistema, per motivi istituzionali interni. Quando si parla di contingente, negli Stati Uniti ancora si pensa ad una misura protezionistica, anche quando si parla di contingente a dazio preferenziale. C'è poco da fare. Al Congresso quando si parla di contingente, si parla di protezione, e non si capisce che contingente può essere non restrizione ma liberalizzazione. Noi Europei, come tecnica di difesa abbiamo esclusivamente il contingente a dazio ridotto, non abbiamo i sistemi istituzionali americani che ci consentano di applicare clausole di market disruption. Potremmo farlo? Ipotizziamo, ad esempio la Corte di Giustizia delle Comunità Europee debba occuparsi di ogni caso di "market disruption". Si aprirebbe una vertenza, che finirebbe dopo trenta anni, e per trent'anni si blocherebbe il commercio. Una possibilità di armonizzazione in materia è scarsamente immaginabile. Tagli: gli Americani dicono: siamo disposti anche a dare il 100%. Noi Europei diciamo: se diamo il 100% ai nostri Africani che fine facciamo fare? E' ovvio! Gli Americani dicono: diamo il 100% con molte eccezioni però. Noi Europei diciamo: no, cominciamo a tagliare un po' quà e un po' là ma senza eccezioni, tagliamo un po' su qualsiasi voce. Anche qui possibilità di compromesso non c'è, anche a far durare le discussioni per anni, anni e anni. "Reverse preferences": noi, Europei diciamo, le "reverse preferences" che concediamo sono preferenze soltanto illusorie; noi diamo delle preferenze, però non abbiamo fatto altro che creare 18 zone di libero scambio. Gli Americani dicono: Voi Europei concedete "reverse preferences". Noi affermiamo: siete voi, Americani, che concedete "reverse preferences" e le concedete alle Filippine, a Portorico, alla Argentina, al Venezuela, e così via. Anche qui possiamo continuare veramente discussioni interminabili senza concludere mai nulla.

"Product converage": un minimo di accordo ci dovrebbe essere, almeno un accordo "ideologico", nel concedere anche i prodotti agricoli trasformati. Ognuno faccia poi quello che può per quanto riguarda ogni singoli prodotto. Non possiamo, Dottor

Di Martino, barattare dei prodotti agricoli trasformati con i tessili, perchè sui tessili noi non concediamo nulla come loro non concedono nulla. E con ciò ritorno ancora al fatto che, come metodo, bisogna fare quello che ha fatto il Governo australiano, cercando di fare qualcosa di più di quello che ha fatto l'Australia. In fin dei conti l'Australia è Paese sviluppato, ma è Paese soltanto moderatamente industrializzato, ed ad alto tasso di produzione agricola. Noi siamo Paesi industrializzati con un'agricoltura che cerchiamo di trascinarci dietro perchè le siamo affezionati. Vogliamo bene ai campi. Vogliamo bene ai voti dei campi.

DI MARTINO :

Volevo rispondere al Dottor Pennisi su due punti. Circa la paternità dell'iniziativa politica da parte della C E E non credo che essa possa essere messa in dubbio da qualcuno e se gli Stati Uniti, alla prima Conferenza Mondiale, avessero accettato questo principio avremmo certo guadagnato cinque anni di tempo. Circa la volontà politica e il problema del coordinamento, non credo che si possa tacciare, nè la CEE nè gli Americani nè gli Inglesi di mancanza di una tale volontà e, d'altra parte, le difficoltà dell'attuazione non sorgono dalla necessità del coordinamento tra i Paesi industrializzati, tali difficoltà esistendo per la CEE come per gli Stati Uniti per delle ragioni che non hanno nulla a vedere con il "burden sharing" , e Le dico perchè. Il contingente tariffario non è gradito agli Stati Uniti ma non lo è neanche alla CEE, qualora tale meccanismo dovesse essere adottato per tutti i prodotti coperti dal sistema preferenziale: si tratta in effetti di oltre mille linee tariffarie e la gestione di mille contingenti tariffari - specie per la Comunità - presenterebbe delle complicazioni tecniche imponenti. Clausola di salvaguardia:non è soltanto la C E E che ha delle perplessità circa tale meccanismo ma anche gli Stati Uniti e gli altri Paesi industrializzati se si considera che - secondo la richiesta dei Paesi sottosviluppati - l'invo-

cazione della clausola dovrebbe ubbidire a criteri assai rigidi ed in ogni caso ottenere il loro consenso per poter essere effettivamente applicata. Quindi se noi abbiamo delle perplessità per i contingenti tariffari e così pure per le clausole di salvaguardia, le abbiamo per le stesse ragioni per cui le hanno gli Americani, e le abbiamo sopratutto in considerazione delle posizioni assunte al riguardo dai Paesi in via di sviluppo. Di conseguenza ritengo che non bisognerebbe sopravalutare il problema del "burden-sharing", perchè le vere difficoltà risiedono, per tutti i Paesi industrializzati, unicamente nella ricerca di soluzioni che siano non solo appropriate ma anche accettabili dai Paesi sottosviluppati. Si potrà forse arrivare ad una formula mista, vale a dire libertà d'importazione per la maggioranza dei prodotti industriali assortita da una clausola di salvaguardia, a condizione che la sua applicazione non sia sottoposta ad un beneplacito dei Paesi beneficiari, mentre per i prodotti "sensibili" si potrebbe prevedere una clausola di salvaguardia automatica, vale a dire la sospensione del trattamento preferenziale allorchè siano raggiunti dei "plafonds" quantitativi prestabiliti.

Nell'applicazione di tali meccanismi si potrà tener conto - come ho già detto - della situazione dei Paesi meno competitivi, ciò che avrebbe il vantaggio di venire incontro alla richiesta ribadita a New Delhi dai sottosviluppati di riservare, cioè, un "trattamento speciale" ai meno avanzati, ciò che significa, in pratica, la non applicazione ad essi delle clausole di salvaguardia. Se noi potremo ottenere, nelle conversazioni future con i sottosviluppati in seno all'UNCTAD, una conferma di tale posizione - che comporterebbe, finalmente, un elemento di discriminazione -, la messa in opera del sistema sarà grandemente facilitata.

Circa il problema delle "reverse preferences" è noto che gli Americani hanno da tempo sostenuto il principio che il nuovo sistema di preferenze generalizzate dovrebbe soppiantare - sia pure a termine - le preferenze regionali esistenti e, in particolare, le preferenze inverse. L'Amministrazione americana ha messo in guardia i Paesi industrializzati interessati - e in particolare la CEE - sulla posizione che il Congresso americano prenderà, con tutta probabilità, su questo problema al-

lorchè esso sarà chiamato a pronunciarci sull'applicazione di un sistema generalizzato di preferenze e precisamente l'impegno che i Paesi industrializzati dovranno assumere circa l'abbandono delle preferenze che ad essi sono eventualmente accordate da parte di alcuni Paesi sottosviluppati. La posizione che - secondo l'Amministrazione americana - assumerà il Congresso è che il Governo americano non sarà autorizzato ad accordare preferenze tariffarie ai Paesi sottosviluppati che discriminano i prodotti americani nei confronti di quelli provenienti da altri Paesi industrializzati.

Il problema così come è stato posto dagli Americani - su di un piano, cioè, essenzialmente politico - non può essere nè disconosciuto nè sottovalutato. Ma è da ritenersi che l'esame di questo aspetto è prematuro e che esso non potrà essere eventualmente abbordato se non quando si conoscerà esattamente l'importanza che potrà rivestire il sistema di preferenze generalizzate, ancora allo studio, e in particolare il suo effettivo impatto sulle correnti di traffico tra i Paesi industrializzati e quelli sottosviluppati interessati.

PENNISI :

Mi sembra che siamo tutti più o meno d'accordo sull'esistenza, o per lo meno la semi-esistenza, di una volontà politica per la concessione delle preferenze. Siamo tutti più o meno d'accordo su alcune difficoltà, sia di coordinamento, che tecniche. Dico difficoltà di coordinamento e tecniche, perchè quello che si vuol fare è una tecnica coordinata. Forse sarebbe molto più semplice, e qui mi permetto di replicare ancora al Dottor Di Martino, se, ad esempio, la Comunità Europea o gli Stati Uniti cercassero di risolversi le proprie difficoltà tecniche per conto loro. Quello che vediamo è invece che enormi difficoltà tecniche si scoprono soltanto quando i rappresentanti della Comunità Europea, del Regno Unito e degli Stati Uniti si riuniscono o a Parigi per discutere, o a Ginevra per discutere, e così

via. Ciò vale sia per l'altezza delle riduzioni, che per il sistema delle salvaguardie e per il "product coverage". Ritorno quindi ancora su quello che ho detto all'inizio: a mio parere, l'unico metodo da seguire è quello di cercare di fare quello che ha fatto l'Australia, meglio facendolo possibilmente e rimandare l'armonizzazione a dopo, a quando i sistemi saranno in effetto, a quando si vedrà quello che sarà successo, quello che ogni Paese sarà riuscito a dare. Si cercherà allora di coordinare le politiche. Ciò vale anche per il problema delle "reverse preferences". Come Lei diceva, Dottor Di Martino, è logico che, quando la Comunità darà delle preferenze generalizzate, i Sama le domanderanno di abolire le preferenze di cui i Sei godono sui loro mercati. Si toglierà anche uno degli ostacoli che hanno avuto gli Stati Uniti con il loro Congresso. Se una volta in forza un sistema di preferenze, istituito dagli Americani, noi potremo mettere in effetto un sistema più o meno analogo, anche tenendo conto di tutte le nostre esigenze e necessità particolari, i due sistemi potranno allora venir coordinati anche in vista del "burden-sharing". Credo che il prosieguo di discussioni internazionali con la volontà chiara e manifesta di non farle concludere, sia più inutile che fruttuoso. Ovviamente dal '64 ad ora molta strada si è fatta, ma non si è fatta molta strada a ragione del gruppo dei 4 a Parigi, o a ragione delle discussioni tra Americani ed Europei. Si è fatta molta strada perchè il Governo americano ha dovuto cambiare la propria ottica, ed ha dovuto cambiare la propria ottica per motivi indipendenti dal gruppo dei 4, per motivi indipendenti dalla Comunità Europea, per motivi indipendenti dall'UNCTAD. L'ha dovuta cambiare perchè si è trovato in seno al GATT a difendere l'accordo di associazione CEE - Turchia, chiara violazione della clausola della nazione più favorita. Quando poi, esperienza ancora più traumatica, il Governo americano, difensore, unico difensore in seno al GATT, sempre, da venti anni, della clausola della nazione più favorita, ha dovuto chiedere un waiver per far passare l'accordo per le automobili con il Canada allora ha dovuto necessariamente modificare la propria posizione. L'ha dovuta modificare, perchè la sua ragione essenziale, la sua difesa dottrinaria della clausola della nazione più favorita, non reggeva più. Non reggeva più neanche per l'Amministrazione americana costretta a chiede-

re un'eccezione, costretta a chiedere il consenso delle Parti Contraenti. L'ha dovuta modificare poi perchè è stato il solo Governo, unitamente alla Svezia e al Canada, a trovarsi isolato in seno all'UNCTAD, a trovarsi, nel '64, in una posizione di opposizione netta a tutto quello che si dicesse. L'ha dovuta modificare per le pressioni dell'America Latina, dove la tendenza ideologicamente capeggiata da Olivera Campos ha preso sempre più piede.

Supplemento a: IAI INFORMA - N. 2 del febbraio 1969
Direttore Responsabile: Altiero Spinelli
Sped. abb. post. gruppo III

iai - documentazioni - n. 18 - Febbraio 1969 L. 1.000

l'istituto affari internazionali ha sede in viale mazzini 88
tel. 315.892 - 354.456
00195 ROMA