

L'economia politica della reciprocità *

H.W. ARNDT

«Per un verso importante, il GATT non riflette le idee degli economisti del ventesimo secolo, né lo ha mai fatto: lo scambio di "concessioni" commerciali rientra al massimo nell'ambito della politica economica, piuttosto che nell'economia vera e propria» (Snape 1994).

Ci troviamo di fronte «a una situazione in qualche modo surreale – la più importante organizzazione mondiale nel campo del commercio internazionale spiega al mondo la sua politica in termini di principi economici *voodoo*, rifiutati da qualunque economista di professione» (Hudec 1987).

L'obiettivo di quest'articolo è quello di rispondere a due domande:

1) se la rimozione delle barriere commerciali è interesse di qualsiasi nazione, perché i negoziati in tal senso vengono condotti tradizionalmente sulla base del principio della reciprocità, dello scambio di "concessioni"?

2) perché, se la motivazione politico-economica della reciprocità è così vincolante, recentemente così tanti paesi, specialmente nelle regioni asiatiche del Pacifico, hanno attuato politiche di liberalizzazione commerciale unilaterale?

Iniziamo con un po' di storia.

□ Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra, ACT (Australia).

* Sono grato a Kim Anderson, Fred Argy, Andrew Elek, Ross Garnaut, David Henderson, Hal Hill, Charles Kindleberger, David Robertson e Richard Snape per utili commenti alla prima stesura di quest'articolo. Valgono le consuete ammissioni di responsabilità.

Breve storia della reciprocità

Il principio della reciprocità non è nuovo. La nozione che un paese "favorisca" un altro ammettendo che i prodotti di quest'ultimo penetrino più liberamente nel proprio mercato è implicita anche nella forma più benigna della reciprocità, il principio della nazione più favorita (NPF), che a sua volta vale da secoli. «Molto prima dell'inizio del diciannovesimo secolo, l'eguaglianza di trattamento nel campo delle tariffe commerciali era diventata una sorta di principio di cortesia internazionale» (Viner 1950, p. 5). «Le nazioni europee iniziarono fin dal diciassettesimo secolo a introdurre nei loro trattati commerciali la clausola della NPF» (Haberler 1936, p. 363).

Nella sua forma più restrittiva, bilaterale o condizionale, la reciprocità negli accordi commerciali risale almeno al 1794, quando il Congresso degli Stati Uniti autorizzò il Presidente Washington a sospendere le restrizioni alle importazioni da paesi esteri «nel caso in cui fosse convinto che tali paesi avessero sospeso le loro restrizioni discriminatorie su navi e prodotti statunitensi» (Larkin 1940, p. 23). Nei vent'anni seguenti tale iniziativa fu presa da numerosi presidenti. Il loro obiettivo, sostenuto dai protezionisti moderati, era quello di indurre il Congresso a ridurre le proprie tariffe in cambio della sospensione delle misure discriminatorie da parte degli altri paesi nei confronti dei prodotti statunitensi. Durante tutto il diciannovesimo secolo, gli Stati Uniti utilizzarono la versione condizionale del principio della reciprocità: il trattamento NPF fu accordato soltanto a quei paesi che a loro volta lo garantivano agli Stati Uniti. In pratica, come ha sottolineato Haberler, l'NPF condizionale significava poco più di un rifiuto ad accordare il trattamento stesso (Haberler 1936, p. 365).

Nel 1922, con il Ford-McCumber Act che accordava al Presidente ampi poteri di utilizzazione delle tariffe per «eguagliare i costi» dei beni interni e di quelli esteri, gli Stati Uniti si convertirono all'NPF incondizionato, decisi ad assicurarsi che nessun paese straniero avrebbe accordato concessioni a un terzo paese senza estendere lo stesso favore ai prodotti statunitensi, ma riconoscendo che «per essere in grado di imporre questo principio, gli USA dovevano a loro volta rispettarlo» (Larkin 1940, p. 27). Per converso, «se il Presidente dovesse concedere la riduzione delle tariffe sui prodotti di un paese senza pretendere anche a suo favore simili vantaggi commerciali,

anche tutti gli altri paesi richiederebbero lo stesso trattamento. Il suo potere contrattuale andrebbe perduto» (*ibidem*, p. 40).

In Gran Bretagna, l'avvento, negli anni 1870-1880, della "Reciprocity Free Trade Association" e di organizzazioni simili, che richiedevano un commercio "equo" piuttosto che "libero", segnò l'inizio dell'allontanamento dal libero scambio commerciale che culminò con l'adozione del protezionismo nel 1932 (Bhagwati-Irwin 1987, p. 112).

Nel 1934, il principio della non-discriminazione incorporato nell'NPF divenne la pietra angolare della politica commerciale degli Stati Uniti. La Grande Depressione aveva condotto a un'epidemia mondiale delle politiche volte a "salvarsi a spese del vicino", che aggravarono drasticamente la contrazione degli scambi commerciali mondiali già causata dalla riduzione dei redditi. Ciò colpì le esportazioni statunitensi in modo particolarmente grave, dal momento che la maggior parte degli altri paesi erano costretti a, o tentati di utilizzare i disavanzi della bilancia dei pagamenti con gli Stati Uniti per giustificare le proprie misure protezioniste. Per alleviare la pressione sulle esportazioni, il Segretario di Stato di Roosevelt, Cordell Hurd, assicurò l'approvazione del Reciprocal Trade Agreement Act, che consentiva al Presidente di aderire ad accordi commerciali con paesi esteri per la reciproca riduzione delle tariffe e di altre restrizioni commerciali, subordinatamente al trattamento NPF incondizionato (Arndt 1944, p. 81). Negli anni seguenti vennero conclusi numerosi accordi dello stesso tipo.

L'"accesso equo agli scambi commerciali" attraverso la non-discriminazione divenne uno degli obiettivi bellici degli Alleati occidentali, proclamato da Roosevelt e Churchill nel Patto Atlantico del 1941 e nei principi base del Patto dell'Avana del 1946 dai quali emerse, come legatario residuo della fallita Organizzazione per il Commercio Internazionale, il General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Il principio della NPF, sebbene qualificato diversamente attraverso le numerose eccezioni consentite, come, ad esempio, unioni doganali già esistenti o in via di definizione e accordi preferenziali in vigore negli ex imperi coloniali, divenne la base del codice GATT per un commercio più libero.

La reciprocità appare nel preambolo del General Agreement, dove le parti contraenti esprimono la loro intenzione di contribuire ai suoi obiettivi «stringendo accordi reciproci e mutualmente vantaggiosi», e negli articoli seguenti, come l'articolo 28 che impone alle

parti contraenti di «sforzarsi di mantenere un livello generale di concessioni reciproche e mutualmente vantaggiose, che non risultino meno favorevoli agli scambi commerciali di quelle stabilite dal presente Accordo» (United Nations 1947, p. 61).

La reciprocità immaginata dal GATT, che concentra la sua attenzione sull'equilibrio delle restrizioni, «la reciprocità delle differenze prime», com'è stata denominata (Bhagwati-Irwin 1987, p. 117), potrebbe essere interpretata come un mezzo attraverso il quale i governi possono guadagnare l'approvazione da parte dei gruppi d'interesse interni per una politica di liberalizzazione commerciale e, di conseguenza, per il perseguimento dell'obiettivo di un sistema mondiale di scambi multilaterali. Ciò risulterebbe molto meno plausibile considerando la versione "completa" della "reciprocità", esemplificata più recentemente da vari aspetti delle politiche commerciali degli Stati Uniti e del Regno Unito, e che mira a equilibrare globalmente i livelli di restrizioni o di apertura al commercio, relativamente sia ai settori individuali (ad esempio i semiconduttori), sia all'equilibrio degli scambi bilaterali (ad es. USA-Giappone). Questo tipo di politica è discriminante e in genere non agevola i liberi scambi multilaterali.

La reciprocità è l'essenza dei negoziati commerciali internazionali. La liberalizzazione degli scambi è un mezzo per ottenere un migliore accesso ai mercati. I paesi si "favoriscono" reciprocamente attraverso la riduzione delle tariffe. Gli accordi commerciali sono una sorta di reciproche "concessioni". Come afferma Snape (1994, p. 7) «i principi fondamentali del GATT, secondo i quali la riduzione delle barriere commerciali è vantaggiosa, le tariffe devono essere preferite a restrizioni quantitative o di altro genere, le barriere commerciali non devono discriminare tra diversi paesi e allo stesso tempo devono essere trasparenti, sono senz'altro validi da un punto di vista economico. Tuttavia un contesto caratterizzato da concessioni ha molti costi: spesso si sostiene che esso rinforzi la visione mercantilistica del commercio internazionale. Alimenta infatti l'idea che le barriere commerciali imposte dagli altri paesi costituiscono un peso maggiore delle proprie barriere, o addirittura che queste ultime non costituiscono affatto un costo».

Perché la reciprocità?

Qual è il motivo della tradizionale e quasi universale adesione alla reciprocità come principio guida delle politiche commerciali? La risposta sembrerebbe duplice: il fortissimo potere degli interessi dei produttori, preoccupati di guadagnare o di mantenere l'accesso a settori soggetti alla concorrenza estera, e la popolarità dell'«economia voodoo» (nel senso di Hudec).

L'accesso al mercato come principale obiettivo politico. Le tariffe e le altre barriere commerciali agevolano i produttori (imprenditori e lavoratori) dei settori protetti a spese di (a) concorrenti esteri, (b) produttori nazionali dei settori d'esportazione e (c) consumatori dei loro prodotti (e, nella misura in cui la protezione crea squilibri nell'uso efficiente delle risorse nazionali, l'intera popolazione). Nella definizione della politica commerciale nazionale, ovviamente gli interessi dei produttori dei settori interni protetti prevarranno su quelli dei loro concorrenti esteri. Gli stessi interessi tenderanno poi a prevalere su quelli dei consumatori interni, poiché i produttori sono più concentrati e meglio organizzati. I guadagni ottenibili dalla liberalizzazione degli scambi hanno le caratteristiche di un bene pubblico. (Gli interessi dei produttori dei settori protetti concorrenziali alle importazioni potrebbero, tuttavia, rivelarsi contrastanti con quelli dei produttori che utilizzano prodotti d'importazione.)

È principalmente per quel che riguarda l'equilibrio del potere tra produttori dei settori concorrenziali alle importazioni e settori effettivamente o potenzialmente d'esportazione che la reciprocità risulta rilevante. I produttori dei settori protetti concorrenziali alle importazioni possono accettare di promuovere "concessioni" nella forma di tariffe più basse se loro stessi si attendono di poter compensare le perdite di quote di mercato interne guadagnando quote di mercato d'esportazione verso mercati esteri resi più accessibili da "concessioni" estere. Alternativamente, uno scambio reciproco di concessioni in un accordo commerciale può essere politicamente fattibile poiché gli interessi dei produttori dei settori protetti concorrenziali alle importazioni vengono sopravanzati da quelli dei pro-

duttori degli altri settori (ad esempio quello minerario o quello rurale).

Mettere le cose in termini così netti è un'eccessiva semplificazione. Gli interessi dei consumatori possono avere un peso politico. Considerazioni di carattere diplomatico possono favorire concessioni unilaterali a produttori esteri, come nel caso della preferenza accordata ai paesi in via di sviluppo (forse in modo fuorviante: è senz'altro possibile che l'aver richiesto loro di partecipare ad accordi di reciproca riduzione delle tariffe nell'ambito del GATT sia stato fatto proprio nel loro stesso interesse, come ha sottolineato Frank 1978, p. 23). Inoltre, naturalmente, nelle loro politiche commerciali i governi possono essere influenzati da economisti e altri difensori del libero scambio nell'interesse nazionale. Tuttavia, l'influenza dominante sulle politiche commerciali è stata generalmente costituita dal perseguimento di quote di mercato da parte degli interessi dei produttori. I governi nazionali hanno fatto dell'incremento o del mantenimento della quota di mercato delle proprie industrie l'obiettivo primario della politica commerciale, con la reciprocità come principale tattica di negoziazione. Con le parole di Haberler (1936, p. 376), «anche quei paesi che per principio sono libero-scambisti devono affrontare il problema *tattico* di indurre i loro vicini protezionisti ad abbassare i loro dazi». A partire dall'uso che il Presidente Washington faceva delle concessioni reciproche allo scopo di ridurre la discriminazione nei confronti delle esportazioni statunitensi, fino ad arrivare al laboriosissimo mercanteggiamento dell'Uruguay Round nell'ambito del GATT, il primato degli interessi dei produttori su quelli dei consumatori (o, in quanto a ciò, sull'efficienza dell'economia) ha reso la reciprocità, per gran parte della storia moderna, il cammino tortuoso verso la liberalizzazione degli scambi. In realtà, talvolta lo stesso primato ha indotto i governi a imporre o ad aumentare le tariffe in segno di potere contrattuale – le cosiddette “tariffe contrattuali” –, con l'unico risultato di render loro difficile ridurle di nuovo una volta che gli interessi protezionistici si fossero assuefatti ai risultati acquisiti. Inoltre, vi sono stati periodi, come agli inizi degli anni Trenta, nei quali la reciprocità è degenerata in battaglie commerciali, reciproci colpi piuttosto che reciproche concessioni. Liberalizzazione reciproca degli scambi e guerra commerciale nel tentativo di “salvarsi a spese del vicino” hanno entrambe come esito probabile un immutato equilibrio commerciale, ma con la libera-

lizzazione si avrebbe un livello più elevato di scambi e di benessere, e con la guerra commerciale si avrebbe un livello più basso.

L'economia voodoo. L'interesse dei produttori nei settori protetti non troverebbe così facile insistere sulle concessioni reciproche di riduzioni delle tariffe, se non fosse per la prevalenza, nell'opinione pubblica di molti paesi, di erronee convinzioni protezionistiche fallimentari.

Nozioni mercantilistiche – “le esportazioni sono un fatto positivo, le importazioni un fatto negativo” – sono profondamente radicate nelle menti della gran parte dell'opinione pubblica meno sofisticata. Questa gente accetta prontamente la terminologia “bilancia dei pagamenti favorevole” e “tagli alle tariffe come concessioni” non perché aderisca ancora all'idea dei mercantilisti del diciassettesimo secolo, secondo la quale è desiderabile per un paese accumulare “ricchezza”, ma principalmente perché pensa che le esportazioni creano lavoro mentre le importazioni lo distruggono. Essi non fanno lo sforzo intellettuale di visualizzare il fatto che se ciascun paese ricorre a tentativi di esportare la propria disoccupazione, tutti staranno peggio. Gioca un ruolo anche il nazionalismo più semplice (“compra i prodotti del tuo paese”), ovviamente soggetto alla stessa *reductio ad absurdum*.

Gli economisti ammettono che il protezionismo (e dunque l'insistenza sulla reciprocità) può a volte essere perseguito nell'interesse nazionale di un paese. A questo proposito esistono due argomentazioni, quella relativa all'industria nascente e quella che attiene all'ottimalità delle tariffe. La prima delle due ha avuto un sostegno qualificato da parte degli economisti da Marshall in poi, ma i suoi sostenitori, proprio per la natura della tesi sostenuta, non sarebbero interessati alle concessioni reciproche per l'esportazione. L'argomento della tariffa ottima è di fondamentale importanza nella letteratura statunitense sulla reciprocità. Nella misura in cui i governi perseguono l'interesse nazionale nella contrattazione delle tariffe, si dice che essi «vedono i potenziali miglioramenti nelle ragioni di scambio come la sola ragione per abbandonare il libero scambio multilaterale» (Grossman-Helpman 1982, p. 1; e ancora, più specificamente, Baldwin 1989, p. 126 e Hillman-Moser 1992, p. 1). Ciò riflette chiaramente il punto di vista di una grande nazione, un paese grande abba-

stanza (o dominante in un particolare mercato) da essere in grado d'influenzare le proprie ragioni di scambio. È difficile credere che la politica commerciale miri in modo significativo al miglioramento delle ragioni di scambio statunitensi. Tale politica, come quella di qualsiasi altro paese, ha come principale preoccupazione quella di migliorare l'accesso al mercato per le proprie imprese esportatrici e per quelle impegnate nei settori concorrenziali alle importazioni, spesso al prezzo di sacrifici relativi alle ragioni di scambio. Mentre si può pensare a casi in cui i governi abbiano deliberatamente ridotto i volumi per migliorare le ragioni di scambio – gli aumenti del prezzo del petrolio stabiliti dall'OPEC ne costituiscono un noto esempio – è dubbio che le concessioni reciproche siano mai state perseguite per ragioni legate all'ottimalità delle tariffe.

Esistono anche argomentazioni familiari per un protezionismo temporaneo, che contrasti il "dumping" o che allevii i problemi di bilancia dei pagamenti. In nessuno dei due casi la reciprocità è sostenuta come principio di politica commerciale, nonostante entrambi spesso costituiscano munizioni per i protezionisti. (L'argomentazione per il protezionismo legata alla bilancia dei pagamenti – che influenzò Keynes nel 1932 – dev'essere distinta da quella che giustifica la reciprocità a partire dal problema della bilancia dei pagamenti; quest'ultima, almeno in linea di principio, può essere utilizzata a sostegno della causa della liberalizzazione: «Per ragioni legate alla bilancia dei pagamenti, possiamo concederci di liberalizzare soltanto se lo fate anche voi».)

Chiaramente, nessuna di queste motivazioni per il protezionismo legate agli interessi nazionali può competere con l'economia voodoo nel rafforzare gli interessi dei produttori sottostanti il principio di reciprocità.

Per sintetizzare, la conduzione della politica commerciale, a livello sia nazionale sia internazionale, si basa sul potere politico degli interessi dei produttori nel mantenere o aumentare la propria quota di mercato, ma deriva molta della sua importanza dall'ignoranza popolare e dai pregiudizi. Non bisogna esagerare i danni che essa provoca in pratica. Riduzioni delle tariffe negoziate sul principio della reciprocità, come è accaduto durante la serie dei round del GATT, sono pur meglio di niente. Tuttavia, come ha dimostrato il fastidiosamente prolungato Uruguay Round, tali riduzioni sono impacciate, lente e sommerse da eccezioni ed esenzioni.

Perché la liberalizzazione commerciale unilaterale?

Nel decennio scorso, alcuni paesi hanno attuato una liberalizzazione commerciale unilaterale, riducendo le tariffe doganali e abolendo le restrizioni alle importazioni, avendolo deciso all'interno e senza richiedere le stesse concessioni da parte delle proprie controparti commerciali. Com'è stato possibile ciò, data la significatività delle forze che, come abbiamo visto, hanno radicato il concetto di reciprocità nella politica commerciale per oltre un secolo?

Di nuovo, è importante notare che l'esperienza recente non è priva di precedenti storici. Tra il 1820 e il 1860, la Gran Bretagna ha imboccato la strada del libero scambio, spinta dalla fiducia dei suoi produttori nella propria superiorità competitiva (una fiducia rafforzata dai benefici del basso prezzo dei beni alimentari) e persuasa dalle esortazioni a favore del libero scambio da parte di Adam Smith e Ricardo, Cobden e Bright. Una volta concluso il trattato del 1860 con la Francia, un trattato basato formalmente sulle concessioni reciproche, alla Gran Bretagna restava da offrire solo la continuazione della propria politica di libero scambio (Bastable 1881). Anche la Francia di Napoleone III, un convertito al libero scambio, per alcuni anni liberalizzò unilateralmente le proprie elevate tariffe doganali, ed episodi simili si registrarono nella storia del diciannovesimo secolo di altri paesi. Tuttavia, sarebbe difficile individuare nel ventesimo secolo precedenti significativi di liberalizzazione unilaterale generalizzata molto prima degli anni '80. (Non vi è bisogno di sottolineare che la liberalizzazione commerciale all'interno della CEE e altri accordi commerciali preferenziali hanno avuto luogo in un contesto di reciprocità esplicita, sebbene multilaterale.)

Le forze che sottendono la recente liberalizzazione unilaterale degli scambi si spiegano meglio considerando due esempi importanti, l'Indonesia e l'Australia. Per decenni (e nel caso dell'Australia per un secolo) entrambi i paesi hanno perseguito una strategia industriale completamente orientata verso l'interno, basata sulla sostituzione delle importazioni in un mercato nazionale fortemente protetto, facendo affidamento essenzialmente sul settore primario per le esportazioni. In entrambi i paesi è stata la caduta dei prezzi dei beni di consumo registrata negli anni 1982-85 e la conseguente crisi della bilancia dei pagamenti a provocare il drastico cambiamento di dire-

zione della strategia industriale, dalla sostituzione delle importazioni all'orientamento alle esportazioni, con un'apertura dell'economia ottenuta attraverso la liberalizzazione del commercio e dei mercati finanziari. In Indonesia, il collasso del prezzo del petrolio ha costretto il paese a realizzare il fatto che da allora in poi sarebbe stato necessario contare sempre più sulle esportazioni di prodotti non petroliferi, cioè i prodotti dell'industria manifatturiera e i servizi. In Australia, il cambiamento che era nell'aria da alcuni anni fu messo in luce da un ammonimento del Ministro del Tesoro (più tardi Primo Ministro) Keating, secondo il quale il paese avrebbe corso il pericolo di diventare una "repubblica delle banane" se avesse consentito la prosecuzione della tendenza alla perdita di competitività internazionale e all'accumulazione di un crescente debito estero. In entrambi i paesi il gruppo dirigente, politici e tecnocrati, prese l'iniziativa di intraprendere politiche di aggiustamento strutturale, da attuarsi soprattutto attraverso l'esposizione dell'industria nazionale alla concorrenza internazionale. Tuttavia, come era accaduto in Gran Bretagna a metà del diciannovesimo secolo, le decisioni politiche si collocarono nel contesto di un considerevole cambiamento del clima intellettuale, a livello sia internazionale sia nazionale.

A partire dal 1970 circa, le organizzazioni internazionali pubblicarono studi che dimostravano che strategie industriali orientate alla sostituzione delle importazioni in mercati domestici di dimensioni relativamente piccole e fortemente protetti costituivano una fonte d'inefficienza e ristagno (Little *et al.* 1970 e Asian Development Bank 1971). Taiwan, la Corea del Sud, Hong Kong e Singapore si mossero verso uno sviluppo industriale orientato all'esportazione ottenendo un successo spettacolare e, sebbene in misura inferiore, anche altri paesi in via di sviluppo fecero altrettanto. Allo stesso tempo, la fiducia nel socialismo, nella pianificazione e nei controlli diretti lasciò posto, in tutto il mondo, a una crescente intenzione di fare forte affidamento sulle forze di mercato per l'allocazione delle risorse. La decisione di intraprendere la liberalizzazione commerciale adottata in Australia, in Indonesia e altrove negli anni '80 fece parte di questo processo.

Per quel che riguarda l'Indonesia gran parte della spinta venne dal di fuori, ad esempio dalla Banca Mondiale, dal FMI, dal consorzio

di aiuti IGGI (Inter-Governmental Group for Indonesia) e da alcuni organismi di consulenza come lo Harvard Institute for International Development, in interazione con i tecnici indonesiani più vicini alla cultura occidentale (cfr. Hill 1990 e MacIntyre 1992). In Australia alcuni economisti interni o esterni all'amministrazione pubblica, specialmente Corden e Rattigan, e uno o due uomini politici, specialmente Bert Kelly e John Hide, svolsero un ruolo importante, predicando il libero scambio e presentando argomentazioni ed evidenze empiriche (cfr. Rattigan 1986 e Paul Kelly 1992).

Se il principio di reciprocità nella politica commerciale rifletteva in misura notevole il perseguimento di maggiori quote di mercato da parte dell'industria manifatturiera concorrenziale alle importazioni e di altri settori produttivi, quali furono i gruppi d'interesse che promossero la liberalizzazione unilaterale degli scambi commerciali? In Indonesia fino a tempi recenti l'industria privata non poteva essere considerata un settore con un peso politico rilevante. Tuttavia, senza dubbio attualmente il settore privato è dominato dai grandi conglomerati finanziari-commerciali-industriali (soprattutto cinesi-indonesiani, assieme ad altri gruppi legati alla famiglia del Presidente) e dalle *joint ventures* giapponesi e dell'Asia orientale, con i loro interessi nelle esportazioni e nelle relazioni internazionali. In Australia nello scorso decennio, alle associazioni minerarie e agricole che hanno sempre favorito il libero scambio si sono unite non soltanto le imprese finanziarie più orientate all'esterno o altre imprese di servizi, ma anche industrie manifatturiere che hanno cominciato a rendersi conto dei benefici ottenibili dall'ingresso nei mercati esteri.

Sia in Indonesia che in Australia, i settori ad alti costi dell'industria manifatturiera proseguono la loro battaglia per conservare il protezionismo, e in Australia l'economia voodoo mantiene un potente controllo su gran parte dell'opinione pubblica e su parte dei mezzi di comunicazione di massa; in realtà, com'è usuale, la recente recessione ha visto una recrudescenza del protezionismo e una clamorosa denuncia del "razionalismo economico". La battaglia per il libero scambio non è mai definitivamente vinta. E mentre i produttori dei settori protetti cercano di mantenere ciò che hanno ottenuto in passato - sia che si tratti dell'industria manifatturiera statunitense arretrata a livello tecnologico, sia dell'industria automobilistica australiana o di quella malese, incapaci di mantenere la propria quota di mercato senza interventi protezionistici, sia dei settori agricoli francese o tedesco, che si trincerano dietro la Politica Agricola

Comunitaria -, le politiche commerciali nazionali continueranno a mantenersi nel contesto di reciprocità del GATT, nel quale ciascun paese scambierà cautamente concessioni con concessioni. Nei momenti di ottimismo, piace pensare che appena si inizieranno ad apprezzare i benefici della liberalizzazione, in termini di importazioni meno care e di miglioramento dei risultati globali dell'economia, s'indebolirà l'attaccamento dell'opinione pubblica all'economia voodoo. Nei momenti di pessimismo, si è spinti a concordare con Bhagwati-Irwin (1987, p. 123) che «i promotori del libero scambio ... debbono scendere a patti con il potente fascino della dottrina dell'equità negli scambi. Senza reciprocità, lo stesso libero scambio verrebbe distrutto politicamente».

Tuttavia, l'adozione unilaterale della liberalizzazione degli scambi in così tanti paesi delle regioni asiatiche del Pacifico ha dato slancio a un nuovo approccio che punta all'ottenimento del libero scambio senza il pericoloso handicap della reciprocità esplicita. Il foro dell'Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) mira a incoraggiare e promuovere la liberalizzazione unilaterale degli scambi commerciali da parte dei singoli stati membri, su una base non discriminante (Elek 1992 e Garnaut-Drysdale 1994). Ogni paese membro viene incoraggiato a liberalizzare i propri scambi, sapendo che attraverso tale politica potrà ottenere non soltanto i benefici del libero scambio, ma anche un migliore accesso ai mercati degli altri paesi orientati alla liberalizzazione, come effettivamente è già accaduto in modo significativo nella regione. La cooperazione economica regionale per la liberalizzazione commerciale unilaterale risulterebbe in una sorta di reciprocità implicita. Mentre tuttavia la reciprocità esplicita ha una forte probabilità di rivelarsi nemica del libero scambio, dal momento che condiziona la liberalizzazione da parte di ciascun paese alla liberalizzazione da parte degli altri, che potrebbe anche non essere mai realizzata, la reciprocità implicita è totalmente benefica, dal momento che assicura un migliore accesso ai mercati esteri basato sulla fiducia. Si deve dunque sperare fortemente che l'esperimento dell'APEC abbia successo.

BIBLIOGRAFIA

- ARNDT, H.W. (1944), *The Economic Lessons of the Nineteen-Thirties*, Oxford University Press, London.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK (1971), *Southeast Asia's Economy in the 1970s*, Longmans, London.
- BALDWIN, R.E. (1989), "The political economy of trade policy", *Journal of Economic Perspectives*, 3(4), Fall.
- BASTABLE, C.F. (1881), *The Commerce of Nations*, 10th ed., 1927, Methuen, London.
- BHAGWATI, J.N. and D.A. IRWIN (1987), "The return of the reciprocitarians - US trade policy today", *The World Economy*, 10(2), June.
- ELEK, A. (1992), "Pacific economic co-operation: policy choices for the 1990s", *Asian-Pacific Economic Literature*, 6(1), May.
- FRANK, I. (1978), "Reciprocity and trade policy of developing countries", *Finance and Development*, 15(1).
- GARNAUT, R. and P. DRYSDALE, eds. (1994), *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*, Harper Educational (Australia), Sydney.
- GROSSMAN, G.M. and E. HELPMAN (1992), "Trade wars and trade talks", mimeo.
- HABERLER, G. (1936), *The Theory of International Trade*, Hodge & Co., London.
- HILL, H. (1990), "Indonesia: export promotion after the oil boom" in C. Milner ed., *Export Promotion Strategies: Theory and Evidence from Developing Countries*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- HILLMAN, A.L. and P. MOSER (1992), "Trade liberalisation as politically optimal exchange of market access", mimeo.
- HUDEC, R.E. (1987), *Developing Countries in the GATT Legal System*, Thames Essay no. 50, Trade Policy Research Centre, London.
- HUGHES, H., ed. (1988), *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KELLY, P. (1992), *The End of Certainty: The Story of the 1980s*, Allen & Unwin, Sydney.
- LARKIN, J.D. (1940), *Trade Agreements: A Study in Democratic Methods*, Columbia University Press, New York.
- LITTLE, I.M.D. et al. (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*, Oxford University Press, London.
- MACINTYRE, A. (1992), "Politics and the reorientation of economic policy in Indonesia" in A. MacIntyre and K. Jayasuriya eds., *The Dynamics of Policy Reform in South-East Asia and the South-West Pacific*, Oxford University Press, Singapore.
- NAYA, S. et al., eds. (1989), *Lessons in Development: A Comparative Study of Asia and Latin America*, International Center for Economic Growth, San Francisco.
- RATTIGAN, A. (1986), *Industry Assistance: The Inside Story*, Melbourne University Press, Melbourne.
- SNAPE, R. (1994), "Economic ideas and trade and development" in R. Garnaut et al. eds., *Sustaining the Development Process*, Cambridge University Press, Sydney.
- UNITED NATIONS (1947), *General Agreement on Tariffs and Trade*, New York, vol. I.
- VINER, J. (1950), *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment, New York.