

Bretton Woods, G.A.T.T., e bilancia dei pagamenti: una seconda tornata? (*)

I. — MOTIVI PER UNA SECONDA «TORNATA».

Nell'immediato dopoguerra si era tentato di escogitare un insieme di principi generali che regolassero gli scambi e i pagamenti internazionali in modo tale da assicurare l'equilibrio delle bilance dei pagamenti in condizioni interne di piena occupazione e in un'atmosfera internazionale di relativa libertà di traffici. «L'assetto» così tentato era stato associato in maniera particolare con il Fondo Monetario Internazionale, con la Banca Mondiale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, con la Convenzione anglo-americana per il prestito 1946, e con l'Accordo generale sulle tariffe doganali e gli scambi commerciali (G.A.T.T.). Oggi esiste una serie di motivi perchè il 1953 o il 1954 abbiano a presentare il momento opportuno per un nuovo tentativo: di riesame e di revisione di taluni dei principi generali concordati nella «Prima Tornata» (1944-1946).

Primo motivo: l'Inghilterra ha contratto l'abitudine di avere una crisi della bilancia dei pagamenti ogni due anni — crisi della convertibilità nel 1947, crisi della svalutazione nel 1949, e crisi del 1951. L'idea che ci sarebbe stato, nel dopoguerra, solo un periodo transizionale di tensione seguito da una ragionevole situazione d'equilibrio si è ormai fatta evanescente. E disappunto e delusione sono oggi notevoli sia a Londra che a Washington per questi continui ricorsi di crisi. Il clima si è quindi fatto propizio per un riesame dell'intero problema sterlina-dollaro.

Secondo: c'è il mutamento dell'Amministrazione degli Stati Uniti. È troppo presto

per dire in qual misura la visione internazionalista del Gen. Eisenhower prevarrà, in seno al partito repubblicano, sugli elementi isolazionisti. Ma è certo che la nuova Amministrazione vorrà fare qualcosa di diverso dalla vecchia; e ciò può darsi abbia a offrire una altra opportunità. In ogni caso la Legge statunitense sugli accordi commerciali (il *U.S. Trade Agreements Act*), in base alla quale erano state negoziate tutte le concessioni tariffarie accordate dagli Stati Uniti nel quadro del G.A.T.T., deve essere ripresentata al Congresso nel 1953 per il rinnovo. A questi effetti, la nuova Amministrazione deve formulare nei prossimi mesi i suoi principi d'azione in materia di politica commerciale.

Terzo: il naturale disappunto per le crisi ricorrenti della bilancia inglese dei pagamenti tende — su ambedue le sponde dell'Atlantico — ad oscurare il fatto che il Regno Unito è oggi in una situazione economica fondamentalmente più solida di quanto non era al tempo dell'«assetto» economico della «Prima Tornata» (1944-46). La crisi della bilancia dei pagamenti del 1951 è apparsa, è vero, altrettanto seria che quelle del 1947 e del 1949. Senonchè, bisogna tener presente che la lotta per l'equilibrio dei conti con l'estero era dall'Inghilterra condotta con il sostegno del Prestito anglo-americano nel 1947 e dell' Aiuto Marshall nel 1949. Per contro, nel 1951, non c'era per l'Inghilterra nè Prestito nè aiuto E.R.P.; si trattava, in realtà, di reggersi sulle sole sue gambe. I seguenti dati esprimono eloquentemente il mutamento di fondo intervenuto:

Inghilterra	Anteguerra	1946	1951
Produzione industriale	100 (1935)	102	145
Volume delle esportazioni . .	100 (1938)	99	182

(*) Il testo inglese del presente articolo è apparso nel fascicolo di dicembre 1952 della «Three Banks Review», che ringraziamo per il consenso a riprodurlo in versione italiana.

Una parte importante delle modificazioni strutturali che erano necessarie è stata già realizzata in Inghilterra. Si dovrebbe ora essere in grado di parlar più positivamente — e sensatamente — di un sistema « normale ».

Quarto: ci sono oggi due nuovi problemi di importanza primaria che dovrebbero essere inclusi in qualsiasi intesa generale internazionale e che mancavano negli ordini del giorno della « Prima Tornata ». Intendo riferirmi ai problemi di difesa comune sotto la *NATO* e ai problemi del finanziamento dello sviluppo economico dei territori arretrati.

Talune ragioni di cautela nell'impostare un nuovo « assetto » internazionale saranno oggetto di considerazione alla fine di questo articolo. Per intanto, i paragrafi seguenti daranno un'elencazione dei principî basilari che, a mio avviso, dovrebbero essere osservati se nel prossimo futuro si tentasse di negoziare un « assetto » fondamentalmente nuovo.

2. — POLITICHE ECONOMICHE NAZIONALI E BILANCIA DEI PAGAMENTI.

L'esperienza fatta fra il 1947 e il 1952 avrebbe dovuto insegnare a noi tutti che è assolutamente impossibile scindere i problemi interni monetari e fiscali dalla bilancia dei pagamenti. Senonchè lo Statuto del Fondo Monetario Internazionale e le clausole del G.A.T.T. si danno pena ambedue di sottolineare l'indipendenza dei singoli Governi nella scelta delle rispettive politiche nazionali in materia economica e finanziaria. Da parte mia, non penso nemmeno per un istante di suggerire che un paese con bilancia dei pagamenti deficitaria debba essere tenuto a dar corso all'interno a un processo di deflazione, nè che un paese con bilancia in avanzo abbia l'obbligo di dar corso a un processo interno d'inflazione in senso assoluto. Ma, a mio avviso, sarebbe bene che esistesse un ben chiaro obbligo internazionale che imponesse: a) ai paesi in deficit di impedire all'interno movimenti generali d'inflazione (i quali assottigliano le correnti d'esportazione e gonfiano la domanda di beni d'importazione senz'essere necessari per il mantenimento della piena occupazione interna); b) ai paesi in avanzo di evitare all'interno generali movimenti deflatori (i quali riducono i mercati di sbocco

dei paesi deficitari senz'essere necessari a scongiurare pericoli d'inflazione d'origine nazionale).

È materia per negoziati internazionali il fissare l'ambito entro cui ogni singolo Governo dovrebbe esser libero di decidere esso stesso se è adempiente o meno all'obbligo suddetto; nonchè i limiti entro cui un Organo internazionale dovrebbe essere investito di poteri di giudizio e magari di sanzione in materia. Personalmente, da incorreggibile internazionalista, amerei si andasse molto avanti sulla via del controllo internazionale di quell'obbligo, semprechè fossero insieme accolti anche gli altri principî che verrò illustrando.

Si potrebbe, è vero, persuasivamente obiettare che l'impedimento di febbri e depressioni « nazionali » non è materia adatta per obblighi internazionali. Ricordate in proposito l'uscita di Lord Keynes? « Voi potete legiferare contro il peccato ma non contro la stupidità. Credete realmente che gli Americani abbiano voglia di abbandonarsi nelle braccia di una depressione? ». Di fatto, però, un foro internazionale organizzato, in cui le politiche finanziarie dei paesi deficitari potessero essere legittimamente criticate sotto l'imputazione di essere inflazionistiche e quelle dei paesi in avanzo sotto l'imputazione d'essere deflazionistiche, potrebbe essere molto utile. Durante la « Prima Tornata », l'Inghilterra, sostenuta da molti paesi e particolarmente dall'Australia, ebbe a insistere su un lato dell'obbligo in parola, precisamente sul dovere dei paesi in attivo (cioè degli Stati Uniti) di impedire movimenti di deflazione e di mantenere uno stato di pieno impiego. Gli Americani sbagliarono la risposta: ammisero a metà quel dovere, ma cercarono di svuotarlo di sostanza. Avrebbero invece dovuto rispondere: « che bella idea! Certo, noi accettiamo l'obbligo per i paesi in avanzo di evitare depressione e disoccupazione. In cambio, naturalmente, i paesi deficitari devono assumersi l'obbligo di evitare l'inflazione. Sull'obbligo che ci incombe noi abbiamo già legiferato con la nostra Legge sull'occupazione (*l'Employment Act* del 1946). Qual prova di eguale efficacia potete voi fornirci che da parte vostra vi adopererete in concreto per impedire l'insorgere di pressioni inflazionistiche fino a quando vi troverete in disavanzo? » Un'im-

postazione del genere avrebbe potuto concludersi con un'obbligazione reciproca — realmente desiderabile — sul tipo di quella che vengo propugnando.

Dopo il 1945 il problema della conservazione del pieno impiego è stato oggetto di molte meditazioni, alcune delle quali, almeno nei paesi deficitari, sarebbero state meglio spese sul problema degli strumenti atti a impedire che l'inflazione perpetuasse il disavanzo della bilancia dei pagamenti. Il tono sta cominciando a spostarsi sia negli indirizzi di politica interna che nelle discussioni internazionali. E gli indirizzi anti-inflazionistici sono sempre più oggetto di esami e dibattiti internazionali. È da sperare che il clima della discussione non stia cambiando troppo, e troppo tardi. Oggi per la prima volta dopo il 1945 vi sono forse, in Inghilterra e in molti altri paesi, segni di un effettivo cedimento delle pressioni inflazionistiche. Lo spettacolo della nuova Amministrazione degli Stati Uniti che nei primi mesi di un'ipotetica « Seconda Grande Depressione » del 1955-60 vantasse i successi di una sua politica anti-inflazionistica sarebbe ancor più sconcertante dello spettacolo di un Governo inglese trionfo dei suoi successi in fatto di politica di piena occupazione durante la « Grande Inflazione del 1945-50 ». Quanto più flessibili e tempestive potrebbero essere le nostre politiche di stabilizzazione se vi fosse — chiaramente formulato — un reciproco obbligo internazionale di impedire sul piano nazionale processi inflazionistici, da parte dei paesi deficitari, e processi deflazionistici, da parte dei paesi in attivo.

3. — RESTRIZIONI ALLE IMPORTAZIONI E CORSI DI CAMBIO VARIABILI.

Il secondo fondamentale vizio di confusione intellettuale nell'« assetto » della « Prima Tornata » fu di non essersi resi conto che nel nostro mondo attuale è impossibile restaurare la libera convertibilità delle monete se non sulla base di un sistema di cambi variabili. In definitiva, solo quattro sono i possibili sistemi di governo della bilancia dei pagamenti:

a) Il primo è il regime aureo (*Gold standard*), per il quale un paese in disavanzo deve « deflazionare » fino a quando perduri il defi-

cit e un paese il avanzo deve « inflazionare » fino a quando continui il surplus. Nessuno opera oggi secondo un simile principio. Gli americani non dicono: « abbiamo un avanzo nella bilancia dei pagamenti; dobbiamo perciò avviare all'interno un movimento inflazionistico »; dicono invece: « siamo minacciati, all'interno, dall'inflazione. Con quali mezzi dobbiamo impedirla? ». Nè gli inglesi dicono, per parte loro: « abbiamo un disavanzo; dobbiamo quindi continuare a deflazionare finchè il deficit non sia eliminato anche a costo di toccare un livello di disoccupazione del 10 per cento ». È una cosa sostenere, come ho fatto sopra, che il paese in avanzo deve evitare una deflazione e il paese deficitario un'inflazione sul piano nazionale. È tutt'altra cosa affermare che, se ciò non è sufficiente a riportare in equilibrio la bilancia dei pagamenti, il paese in surplus deve andar oltre e dar corso a un'inflazione interna e il paese deficitario operare una deflazione interna in senso assoluto. Questo ultimo ordine di principî è fortunatamente morto e sepolto, e non sarà resuscitato.

b) Seconda alternativa, dell'« *accomodating finance* »: si accetti una situazione di squilibrio permanente e i paesi in surplus provvedano permanentemente i mezzi finanziari riequilibratori necessari per coprire i disavanzi dei paesi in passivo. Personalmente, auspicherei toto corde un sistema permanente di versamenti in un *pool* comune di *difesa* secondo criteri di equo riparto degli oneri comuni, nonchè la erogazione sistematica di aiuti economici da parte dei paesi ricchi e progrediti per lo *sviluppo* delle aree povere e arretrate. Ma è cosa del tutto diversa pretendere che un paese, sol perchè ha una bilancia dei pagamenti attiva, effettui assegnazioni gratuite a copertura dei disavanzi dei paesi che si trovino per caso ad importare più di quanto esportano. Non è detto che il paese deficitario sia necessariamente povero, o a sviluppo arretrato, o gravato di una quota eccessiva di oneri internazionali da fronteggiare in comune. Può darsi che soffra semplicemente di inadatte politiche fiscali, valutarie e commerciali. Il principio di perpetue elargizioni da parte dei paesi in attivo a pro' dei paesi in passivo non sarà mai — come tale — accettato; e di ciò, per parte mia, non mi dolgo.

c) Terza alternativa: i paesi deficitari riducano le spese all'estero al livello degli introiti di valuta per mezzo di sistemi di licenze quantitative per le importazioni e di controlli valutari. È questa l'attuale procedura che il mondo è venuto inavvertitamente adottando come normale e ortodosso meccanismo riequilibratore. Ci si sta inoltre rendendo gradualmente conto che le restrizioni quantitative sui cambi e sui pagamenti, se devono essere impiegate come strumento principale per l'equilibrio dei pagamenti internazionali, debbono essere discriminatorie. Le nazioni deficitarie debbono cioè ridurre le importazioni dai paesi in attivo e non scaricarsi semplicemente l'una sull'altra i rispettivi disavanzi economizzando valute estere a spese reciproche. Senonchè, le restrizioni e le discriminazioni presentano il grave inconveniente di interferire con quella libertà di commercio che darebbe modo ad ogni paese di concentrarsi nella produzione dei beni per cui è comparativamente più adatto. È questo — lo riconosco — un rilievo vergognosamente antiquato; ma la sua vetustà non è prova concludente che sia errato. A lungo andare, l'adozione su larga scala del canone del libero scambio è di importanza essenziale per il Regno Unito la cui intera vita economica è basata sull'esportazione di beni finiti per acquisire i mezzi di pagamento di essenziali importazioni di generi alimentari e materie prime. L'Inghilterra dovrebbe quindi cercare una soluzione che sia compatibile con la rimozione delle restrizioni sulle importazioni e con la convertibilità delle valute per le partite correnti. L'abolizione dei controlli sui movimenti di capitale è un'altra faccenda; e non rientra tra gli scopi di questo articolo di consigliarla come oggetto delle discussioni della prossima « tornata ».

d) Scartate le tre precedenti soluzioni, rimane solo il metodo delle variazioni dei cambi, mediante il quale le monete dei paesi deficitari sarebbero svalutate nei confronti delle monete dei paesi in surplus, così da dar modo ai paesi in deficit di aver la meglio sui prodotti dei paesi in attivo. Un tale metodo potrebbe essere realizzato in una di queste due forme: o mantenendo parità fisse fra le varie valute come avviene attualmente in base alle norme del Fondo Monetario Internazionale, con il riconoscimento però che frequenti e sensibili alterazioni di si-

fatte parità dovrebbero essere un elemento normale del meccanismo di riequilibrio dei conti internazionali; oppure lasciando ai cambi completa libertà di muoversi in un libero mercato delle valute, con l'integrazione probabilmente di qualche sistema di stabilizzazione del mercato mediante l'azione di organismi ufficiali (fondi di stabilizzazione). La scelta fra le due forme accennate solleva problemi importanti; problemi che però non intendo discutere in questo articolo, il quale si vuol soltanto preoccupare della scelta di fondo tra variazioni dei cambi e restrizioni alle importazioni.

Se il mio punto di vista è corretto, è impossibile sbarazzarsi delle restrizioni alle importazioni o rendere la sterlina convertibile in un senso reale se non in una situazione in cui le variazioni dei cambi siano diventate lo strumento fondamentale di riequilibrio. Ma da ciò non discende che l'adozione di un sistema di cambi variabili possa da solo bastare a giustificare un tentativo di convertibilità. Lo scopo di una svalutazione del cambio di un paese deficitario è di espanderne le esportazioni (mediante riduzione dei relativi prezzi in termini di monete estere) e di diminuirne le importazioni (aumentandone i prezzi espressi nella valuta del paese deficitario) in misura tale da assicurare un miglioramento della bilancia commerciale. Senonchè due ordini di circostanze potrebbero intervenire a frustrare ogni possibilità di un miglioramento del genere.

In primo luogo, si dia il caso che il paese deficitario si trovi in una situazione di inflazione non controllata e che la svalutazione vi sia considerata come metodo sostitutivo di misure interne antinflazionistiche. In questo caso può darsi che prezzi, costi e redditi monetari continuino a salire nel paese deficitario in tal modo che le sue esportazioni non siano rese più a buon mercato in termini di monete straniere e la sua domanda di importazioni non sia in realtà ridotta dai più alti prezzi delle importazioni stesse. Potrebbe anzi presentarsi perfino il pericolo che l'aumento nei prezzi delle importazioni avesse ad avviare un movimento interno di inflazione dei salari monetari, che imporrebbe una ulteriore svalutazione, la quale a sua volta alimenterebbe altri germi inflazionistici, e così via fino al punto estremo dell'annullamento completo del valore della mo-

netà nazionale. Pericoli corrispondenti esistono per il paese in attivo, ove gli effetti deflatori della rivalutazione della sua moneta potrebbero, se non controllati, intensificare una recessione interna che porterebbe a una riduzione della domanda di importazioni e a ribassi dei prezzi delle esportazioni. Un sistema di cambi variabili può funzionare soltanto se è combinato con efficienti misure interne intese a impedire movimenti inflazionistici nei paesi deficitari e movimenti deflazionistici nei paesi in attivo.

Ma poi, in secondo luogo, anche ammesso che tutte le economie nazionali fossero all'interno stabilizzate, la svalutazione del cambio di un paese deficitario, anzichè ridurre, ne aggraverebbe il disavanzo qualora le variazioni di prezzi provocate dalla variazione del cambio portassero solo a piccoli movimenti di espansione delle sue esportazioni e di contrazione delle importazioni. Se una riduzione dei prezzi delle esportazioni inglesi in termini di valuta estera determinasse soltanto un piccolo incremento del volume dei prodotti venduti all'estero, l'Inghilterra ricaverebbe una massa di valute estere minore che per l'addietro; e se in pari tempo un aumento dei prezzi in sterline delle importazioni inglesi provocasse solo una piccola caduta del volume dei prodotti importati, potrebbe darsi che la perdita di valuta estera sulle esportazioni superasse il risparmio di valuta estera in conto importazioni. Soltanto se le correnti di traffico potranno essere rese ragionevolmente sensibili a variazioni nei prezzi, l'Inghilterra potrà abbandonare l'attuale sistema di restrizioni alle importazioni + cambi fissi per un sistema di convertibilità + cambi variabili; quantunque se il mutamento potesse essere realizzato con successo la maggior libertà commerciale che ne deriverebbe per tutto il mondo ridonderebbe a pro' degli interessi inglesi di lungo periodo.

A sua volta, però, un'elevata sensibilità delle correnti commerciali a variazioni dei prezzi dipende da tre condizioni; ed è la realizzazione di tali condizioni che noi inglesi dovremmo perseguire come fondamentale tra gli obiettivi di eventuali discussioni nella « Seconda Tornata »:

— Prima condizione: alle variazioni nei prezzi e nei costi conseguenti a variazioni nei cambi dovrebbe esser lasciato il tempo necessario per

sviluppare i loro effetti. Quand'anche una svalutazione della sterlina permettesse alle motociclette inglesi di spuntarla per prezzo sulle motociclette americane, potrebbe darsi che immediatamente le motociclette inglesi non beneficiassero di un massiccio aumento di vendite. Ma un'espansione di ben più ampie proporzioni dovrebbe seguire, quando si fosse lasciato tempo ai produttori inglesi di costituire adeguate organizzazioni di vendita e alle imprese americane di rivedere e contrarre i programmi di produzione.

— Seconda condizione: le politiche commerciali dovrebbero esser tali da consentire che le variazioni dei prezzi conseguenti a variazioni dei cambi sviluppasse in pieno i loro effetti, senza limitazioni. Così, si dovrebbe permettere che le importazioni di motociclette inglesi negli Stati Uniti potessero alla fin fine sostituire sul mercato americano la produzione americana, qualora i costi comparati fossero per una soluzione del genere.

— Terza condizione: tutti i principali trasferimenti monetari internazionali dovrebbero essere « incondizionati », talchè, per esempio, dollari erogati dagli Stati Uniti per programmi di sviluppo economico in Brasile potessero essere usati per l'acquisto di impianti idroelettrici inglesi, se il cambio sterlina-dollaro rendesse il prodotto inglese più a buon mercato.

Nei seguenti quattro paragrafi aggiungerò qualche precisazione sui temi che dovrebbero essere inclusi nell'ordine del giorno delle conversazioni della « Seconda Tornata » allo scopo di realizzare le tre sopradette condizioni.

4. — LIQUIDITÀ INTERNAZIONALE

Poichè una svalutazione potrebbe non provocare immediati spostamenti di sufficiente entità nelle correnti di traffico, ma esercitare i suoi benefici effetti sulla bilancia commerciale soltanto a considerevole distanza di tempo, i paesi deficitari potrebbero permettersi il salto nel buio dalle restrizioni sulle importazioni alle variazioni dei cambi soltanto se potessero contare su disponibilità di divise estere bastevoli a superare eventuali periodi transizionali di persistente eccedenza delle importazioni sulle esportazioni. È questa la ragione fondamentale della necessità di mag-

giori riserve monetarie internazionali se si vuol prendere una nuova strada. Ma vi sono altre due ragioni che giustificano l'opinione che le riserve attuali dell'Area Sterlina siano tutt'altro che sufficienti per l'adozione dei principi proposti nel presente articolo.

In primo luogo, l'esperienza del 1949 ha dimostrato quale ampia ripercussione possa avere una recessione sia pure moderata negli Stati Uniti sulle disponibilità di dollari per gli altri paesi. Se la politica di libertà da controlli valutari per le transazioni correnti e da restrizioni alle importazioni deve essere mantenuta in periodi in cui gli Stati Uniti sono alle prese con il problema di impedire che una recessione interna si sviluppi in una depressione, il resto del mondo avrà bisogno di cospicue riserve di manovra di mezzi valutari. È, naturalmente, materia da negoziati se un tal bisogno dovrà essere coperto con un aumento nelle riserve generali oppure con la provvista di finanziamenti speciali in caso di recessione in un paese in surplus.

In secondo luogo, ogni eventuale « assetto » conclusivo deve tener conto del problema dei saldi in sterline (v. par. 8). Qualsiasi « assetto » che comportasse la rimozione dei controlli valutari e delle restrizioni alle importazioni da parte degli altri paesi dell'Area Sterlina esigerebbe che le riserve d'ultima istanza del Regno Unito in oro e dollari fossero considerevolmente aumentate.

Aspettare fino a quando l'Inghilterra per mezzo di controlli diretti, di misure di austerità interna e così via, abbia migliorato la posizione dei suoi conti con l'estero in modo tale da aver non soltanto raggiunto l'equilibrio per quei conti, ma inoltre accumulato un supplemento di riserve valutarie sufficiente per giustificare i mutamenti proposti in questo articolo, significherebbe rimandare il nuovo « assetto » alle calende greche. In realtà un aumento veramente cospicuo della liquidità internazionale dovrebbe essere immediatamente « negoziato » come parte integrante, contestuale del nuovo « assetto ».

A tal fine si presentano parecchi possibili metodi: un'assegnazione a fondo perduto o un prestito di stabilizzazione da parte degli Stati Uniti; l'impiego di quote notevolmente aumentate in un Fondo Monetario Internazionale riveduto e revitalizzato; un generale aumento

del prezzo dell'oro; la costituzione negli Stati Uniti di un qualche strumento, ad esempio di un fondo di stabilizzazione dei cambi, con cui, in cooperazione con i fondi di stabilizzazione della Gran Bretagna e di altri paesi, si potesse fornire opportuno, temporaneo sostegno alle valute che venissero a trovarsi sotto transitorie pressioni di eccezionale gravità.

5. — POLITICA COMMERCIALE.

Un'altra via, grazie alla quale variazioni nelle correnti commerciali possono essere rese reattive a variazioni nei prezzi e nei costi relativi, consiste nella rimozione di barriere doganali, particolarmente nei paesi in surplus. La tariffa doganale degli Stati Uniti è forse oggi al livello più basso di tutta la sua storia. In realtà non sempre si tributa il dovuto riconoscimento all'Amministrazione statunitense per ciò che riguarda la misura in cui l'aliquota media dei dazi applicati sulle importazioni soggette a imposizione doganale si è ridotta in conseguenza del suo programma di accordi commerciali e dell'aumento generale dei prezzi che ha considerevolmente diminuito l'incidenza ad valorem dell'elemento specifico proprio di molti dazi. Ciononostante molto ancora resta da fare. In particolare:

a) L'Amministrazione degli Stati Uniti dovrebbe farsi autorizzare a procedere oltre, fino all'eliminazione di quei dazi (ad esempio, sui manufatti di lana inglese) che realmente ostacolano ancora in modo grave i traffici. In realtà, per una certa parte, la riduzione, in termini statistici, della tariffa statunitense è indubbiamente dipesa dall'eliminazione di sezioni insignificanti — in quanto superflue — del sistema tariffario.

b) Forse ancora più importante è l'eliminazione dall'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (G.A.T.T.) della clausola « scappatoia » (*escape clause*) che autorizza ogni Governo ad abrogare una concessione concordata quando abbia per effetto di dar luogo a un tal volume di importazioni da danneggiare seriamente i settori produttivi nazionali. Ma se il settore danneggiato non è di fatto economico, è opportuno sia danneggiato, anzi addirittura eliminato da importazioni concorrenti. Per esportatori potenziali verso gli Stati Uniti è un serio ostacolo il sapere che l'Amministrazione statu-

nitense, per quanto illuminato possa essere il suo indirizzo, ha in effetti l'obbligo, a norma della legislazione in vigore, di abolire una concessione qualora gli esportatori stranieri con i loro sforzi di concorrenza riescano a penetrare in maniera efficace nel mercato americano.

c) La semplificazione delle procedure doganali degli Stati Uniti è un altro mezzo con cui si potrebbe dare un significativo contributo all'elasticità della domanda degli Stati Uniti nei riguardi delle importazioni. Misure legislative in materia si sono però impantanate al Congresso.

d) L'abolizione dei sussidi a favore delle navi e delle costruzioni navali statunitensi e l'abrogazione delle norme che impongono il trasporto con navi statunitensi di una parte del traffico degli Stati Uniti aprirebbero alla concorrenza di prezzi e di costi un altro mercato importante sul quale gli Stati Uniti si troverebbero spesso in una seria posizione di svantaggio comparativo.

Tali sono le principali richieste che l'Inghilterra dovrebbe avanzare in materia di politica commerciale. C'è poi un campo in cui gli Stati Uniti hanno essi stessi formulato richieste la cui concessione ridonderebbe in realtà a vantaggio degli interessi inglesi di lungo termine. Mi riferisco all'iniziativa propugnata per impedire che cartelli internazionali ripartiscano in compartimenti stagno i mercati internazionali, fissino i prezzi e così via. Siffatti cartelli irrigidiscono gli scambi internazionali e riducono l'elasticità della domanda, in quanto impediscono che una variazione nei rapporti di prezzo conduca agevolmente a mutamenti nelle direzioni delle correnti commerciali. Non voglio discutere se sia saggio, in negoziati con gli Stati Uniti, urlar di dolore mentre ci estraggono un dente falso, come notava Lord Keynes. Ma per quanto l'Inghilterra possa strillare sul caso accennato, esso resta pur sempre un dente falso.

6. — FINANZIAMENTO DEL RIARMO N.A.T.O.

Uno dei più importanti nuovi sviluppi che si sono avuti dopo l'immediato tentativo post-bellico di dar forma ad un « assetto » economico internazionale è l'idea che i paesi liberi del mondo debbano elaborare una comune poli-

tica di difesa ed un programma comune per finanziarlo e realizzarlo. I principi economici di questo sforzo comune debbono necessariamente essere integrati nell'« assetto » economico generale. Ora, essi potrebbero dare un importantissimo contributo alla soluzione del problema dell'equilibrio internazionale, e ciò per due vie.

In primo luogo, una delle fondamentali ragioni spesso avanzate, e talvolta validamente, a fini di protezione nazionale è l'argomento della difesa. Un esempio calzante è la protezione accordata dagli Stati Uniti alle proprie navi e ai propri cantieri. Nessuno che abbia vissuto nel Regno Unito fra il 1939 e il 1945 vorrà minimizzare l'importanza militare di una grande flotta mercantile atlantica. Ma, se la NATO potesse congegnare un sistema efficiente che realmente garantisse che in caso di guerra tutte le flotte NATO — la norvegese, la greca, la francese, l'inglese e l'americana — sarebbero gestite in comune in un pool complessivo, cadrebbe ogni argomento imperniato su motivi di difesa a pro' di misure protettive per le navi statunitensi, anche se potrebbe ancora sussistere qualche giustificazione protezionistica per i cantieri navali statunitensi. La NATO, quindi, dovrebbe svilupparsi in maniera tale da rimuovere qualsiasi ragione eliminabile di protezione nazionale per motivi di difesa, e da assicurare che le eventuali ragioni che essa non potesse rimuovere non fossero usate e abusate per scopi meramente protettivi.

In secondo luogo, un sistema efficiente ed equo di difesa esige che i paesi ricchi contribuiscano con fondi da impiegare per l'acquisto di armi nel mercato più economico, armi da impiegare a loro volta nelle posizioni più minacciate. Nel 1940 le tasse pagate dai cittadini di Londra servirono ad acquistare armi fabbricate a Birmingham e destinate a truppe scozzesi per l'impiego a difesa del Kent. Se un tale principio potesse essere veramente applicato nei nostri accordi di difesa comune, un nuovo importante fattore di flessibilità sarebbe inserito nella bilancia dei pagamenti. Se una svalutazione della sterlina avesse a rendere le uniformi o i cannoni inglesi più a buon mercato dei similari prodotti americani e se ciò potesse condurre tempestivamente ad uno spostamento degli acquisti per le armate americane, fran-

cesi ed inglesi da prodotti americani a prodotti britannici, l'efficacia di aggiustamenti nei cambi sarebbe notevolmente rafforzata. D'altra parte lo sviluppo della NATO nel senso che tutti, senz'altro, gli aiuti militari esteri e possibilmente una larga parte dei fondi nazionali destinati alle armate nazionali fossero spesi nel mercato che offrisse prezzi più convenienti — compatibilmente con le esigenze di sicurezza relative alla dislocazione delle industrie interessate — aumenterebbe l'efficienza degli accordi di difesa. Sostanzialmente per ogni dollaro di spesa si avrebbe una maggiore « dose di difesa ». Inoltre si contribuirebbe notevolmente a rendere gli aggiustamenti delle bilance dei pagamenti più reattivi a variazioni dei prezzi. In altre parole, i versamenti nel e i prelievi dal bilancio comune di difesa — ciò che oggi chiamiamo « Aiuto Militare » — non dovrebbero essere calcolati direttamente con riferimento a disavanzi delle bilance dei pagamenti. Dovrebbero invece essere determinati in base al principio di una equa ripartizione dei comuni oneri di difesa fra paesi ricchi e paesi poveri. Il problema dell'equilibrio delle bilance dei pagamenti dovrebbe essere affrontato col consentire che variazioni nei cambi determinassero, oltre che le altre correnti commerciali, anche i mercati in cui fosse più conveniente acquistare i materiali militari con i prefissati contributi finanziari delle singole nazioni.

7. — FINANZIAMENTO DELLO SVILUPPO ECONOMICO.

Un altro complesso di idee che potrebbe giocare un ruolo molto più importante nella « Seconda Tornata » di quanto non ebbe nella prima, riguarda l'azione per lo sviluppo economico di paesi arretrati organizzata per mezzo di piani comuni cui partecipano sia i paesi ad alto sviluppo che i paesi a sviluppo arretrato. Non c'è probabilmente un altro campo della politica economica internazionale in cui si potrebbe fare di più con una coraggiosa politica costruttiva sia per aumentare il benessere economico (a sollievo di situazioni di nuda povertà), sia per consolidare i liberi modi di vita (dimostrando che il mondo libero può efficacemente affrontare problemi del genere). Se impostato con questo spirito, uno sforzo

comune, dopo fasi preliminari di programmazione e di sperimentazioni, dovrebbe alla fine comportare il trasferimento di notevolissimi fondi sotto forma di erogazioni gratuite, di prestiti o di investimenti diretti da parte dei paesi sviluppati a favore di quelli a sviluppo arretrato. Congegnato in un modo quel flusso di trasferimenti potrebbe semplicemente aggiungere un ulteriore fattore di tensione alle bilance dei pagamenti dei paesi deficitari. Congegnato in altro modo — e sarebbe un modo che frutterebbe anche una maggior dose di « benessere economico » per ogni dollaro speso in opere di sviluppo economico — quel flusso potrebbe alleggerire considerevolmente i problemi della bilancia dei pagamenti di paesi sul tipo del Regno Unito, per due rispetti.

Primo: come già nel caso di un comune programma di difesa, il principio di non « vincolare » le concessioni finanziarie ai prodotti di un particolare paese sarebbe di grande utilità. In tal modo se gli Stati Uniti sono il paese ricco di capitali, se l'Inghilterra — a cambi d'equilibrio — è in posizione di vantaggio comparativo per la produzione di locomotive a vapore, e se la Ruritania è il paese che più abbisogna di materiale rotabile del genere, la combinazione più economica consisterebbe nello spendere capitali forniti dagli Stati Uniti in locomotive inglesi da usare per le strade ferrate ruritane. Si avrebbe così una maggior dose di « sviluppo economico » per ogni dollaro di spesa. Inoltre, un tal principio di finanziamenti « incondizionati » permetterebbe ovviamente a paesi deficitari di concorrere, mercè svalutazioni di cambio, per le forniture di beni strumentali senza riguardo alla fonte del finanziamento o ai paesi in cui i beni stessi doversero essere impiegati.

Secondo: è essenziale assicurare che i fondi siano spesi nelle più economiche iniziative di sviluppo. Solo così si può avere una maggior dose di « benessere » per ogni dollaro speso. Ma ciò contribuirebbe anche ad agevolare gli aggiustamenti delle bilance dei pagamenti. Se per esempio una svalutazione del cambio inglese dovesse abbassare i prezzi dei manufatti britannici d'esportazione in relazione ai prezzi delle importazioni di materie prime in Inghilterra, tale evoluzione renderebbe relativamente più vantaggiosa in altre parti del mondo

l'espansione della produzione di materie prime e alimentari piuttosto che di beni finiti. Nei programmi di sviluppo, nella continua opera di revisione che sarà in ogni caso necessaria, si dovrebbe prestare debita attenzione ai rapporti fra sviluppo industriale e sviluppo agricolo, in quanto spostamenti nelle ragioni di scambio possono rendere ora l'uno ora l'altro il campo d'azione più redditizio.

8. — ACCORDI REGIONALI

Questi sono i principi che potrebbero essere adottati per infondere nuova vita nei programmi di organizzazione più o meno universale delle relazioni economiche internazionali del mondo libero. Il ricorso ad altre soluzioni puramente regionali è sempre un ripiego, particolarmente per l'Inghilterra che per le ragioni ricordate ha uno speciale interesse di lunga durata per la realizzazione del più ampio sistema possibile di libero commercio multilaterale. Con ciò non voglio dire che soluzioni regionali — quali la parziale liberazione degli scambi intra-europei da restrizioni alle importazioni, l'unificazione del mercato continentale europeo per il carbone e l'acciaio ad opera del piano Schumann, la compensazione multilaterale dei pagamenti europei e dell'Area Sterlina per tramite dell'U.E.P., e la conservazione della libertà di pagamenti senza interferenze di controlli valutarî nell'ambito dell'Area Sterlina — non siano di qualche utilità; il presente articolo non intende semplicemente trattarne. Esso vuole soltanto cercare di sottolineare i punti fondamentali che dovrebbero essere all'ordine del giorno di un secondo tentativo per stabilire un sistema più universale. Ciò nondimeno un aspetto negativo va prospettato. Quelle soluzioni regionali non dovranno necessariamente essere abbandonate solo perchè vi sia in corso un tentativo più universale. Ma certo diventeranno meno importanti se la soluzione universale avrà successo.

Così, se tutti gli scambi commerciali fossero liberati dalle restrizioni alle importazioni imposte da esigenze di equilibrio delle bilance dei pagamenti, il programma di liberalizzazione dell'O.E.C.E. perderebbe automaticamente la sua ragione d'essere.

Un nuovo « assetto » sulle linee da me indicate solleverebbe naturalmente questioni fondamentali anche per l'avvenire dell'Area Sterlina; le più importanti sarebbero probabilmente le due seguenti. Primo: si dovrebbe forse cercare di rendere meno aleatorio il salto nel buio per l'Inghilterra mediante una concordata restrizione del ritmo a cui i detentori degli esistenti saldi in sterline potrebbero farne uso? Oppure si dovrebbe tentare di aumentare il volume delle riserve del Regno Unito in proporzioni tali da consentire la libera disponibilità dei saldi suddetti? Secondo: il principio dei cambi variabili dovrebbe essere applicato entro l'Area Sterlina — per esempio nei rapporti fra sterlina australiana e sterlina inglese — come mezzo fondamentale per mantenere l'equilibrio delle bilance dei pagamenti dei singoli membri dell'Area stessa? Oppure, per la soluzione dei problemi posti dalle bilance dei pagamenti entro l'Area Sterlina, dovrebbe farsi affidamento su sistemi di finanziamenti riequilibratori (*accommodating finance*, ad es. variazioni nell'entità dei saldi in sterline), o sui principi del regime aureo (relativa inflazione o deflazione all'interno delle differenti parti dell'area)?

Simili problemi sono troppo ampî per poter essere discussi in questa sede. Posso soltanto prospettare che la mia personale preferenza è per un aumento nella liquidità generale internazionale sufficiente a consentire la disponibilità immediata degli esistenti saldi in sterline, nonchè per l'applicazione del principio delle variazioni dei cambi anche nell'ambito della stessa Area Sterlina. Tutto ciò che posso aggiungere con sicurezza è che le due questioni accennate dovranno essere fra gli argomenti centrali delle negoziazioni della « Seconda Tornata ».

9. — CONCLUSIONI.

Riassumendo: qualsiasi nuovo tentativo di costituire un sistema più o meno universale inteso a offrire al mondo libero una più libera economia internazionale dovrebbe essere basato sui seguenti principi:

Primo, obbligo da parte dei paesi deficitari di impedire all'interno l'insorgere di pressioni

inflazionistiche e da parte dei paesi in attivo di evitare movimenti deflatori.

Secondo, netto spostamento di indirizzo per quanto riguarda la scelta degli strumenti basilari per assicurare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, con passaggio dall'impiego di restrizioni alle importazioni e di controlli valutari a un sistema di cambi variabili.

Terzo, provvista di un fondo molto più ampio di liquidità internazionale idoneo a neutralizzare temporanei disavanzi nelle bilance dei pagamenti nel mentre cambi deprezzati realizzano la loro azione di riorientamento delle correnti di traffico o un paese in surplus è alle prese con una recessione interna.

Quarto, ulteriore riduzione delle barriere doganali, semplificazione delle procedure daziarie, abolizione di *escape clauses* nelle convenzioni commerciali, abrogazione di regolamentazioni quantitative a favore delle flotte mercantili e di altri servizi nazionali — da parte di tutti i paesi in avanzo, in contropartita dell'abbandono delle restrizioni sulle importazioni da parte dei paesi deficitari.

Quinto, sviluppo della NATO secondo criteri tali da eliminare la necessità di accorgimenti protettivi per ragioni di sicurezza e da permettere comunque il controllo.

Sesto, sviluppo dei principi della responsabilità solidale per la difesa militare del mondo libero fino al punto che — compatibilmente con fondate esigenze di sicurezza militare — tutte le forniture per le forze armate vengano acquistate nel mercato che offre i prezzi più convenienti.

Settimo, applicazione della stessa norma all'impiego dei fondi provveduti da paesi sviluppati per lo sviluppo economico di paesi arretrati, nel senso cioè che tali fondi non siano soggetti a vincoli o condizioni restrittive ma possano essere liberamente spesi per l'acquisto degli opportuni beni strumentali e di consumo nel mercato più conveniente per livello di prezzi.

Ottavo, riconoscimento del principio che i fondi forniti per lo sviluppo economico di paesi arretrati devono essere usati per forme «economiche» di sviluppo, vale a dire per lo sviluppo di fonti di prodotti primari quando le ragioni di scambio tra prodotti primari e prodotti manufatti siano tali da rendere economica una siffatta soluzione.

A mio avviso, talmente forte è l'interesse di lungo periodo dell'Inghilterra per lo sviluppo di un libero mercato internazionale di beni e servizi che il tipo di sistema economico mondiale delineato nel presente articolo dovrebbe senz'altro costituire l'obiettivo ultimo del suo Governo. È un'altra questione se, come inglesi, dovremmo cercare di realizzarlo mediante un nuovo ardito « assetto » immediato, o se sarebbe più saggio informare la nostra azione al vecchio criterio del « festina lente » ricorrendo a una serie di adattamenti più sperimentali e specifici. Un nuovo « assetto » che fallisse in breve tempo ci lascerebbe più lontani di prima dall'obiettivo finale ; e un fallimento del genere potrebbe verificarsi se il nuovo « assetto » fosse seguito quasi subito da una seria recessione americana ; o se le correnti commerciali non fossero rese sufficientemente reattive a variazioni nei prezzi, così da far svanire i nuovi fondi di riserva internazionale, come avvenne per il Prestito anglo-americano del 1946 ; o se per ragioni similari si permettesse allo smantellamento dei nostri controlli sulle importazioni di provocare un deterioramento così marcato delle nostre ragioni di scambio da minacciare seriamente lo standard di vita nazionale o la stabilità dei salari monetari e dei prezzi. Non potrò quindi sottolineare abbastanza che le varie misure contenute nelle proposte qui formulate non sono alternative una all'altra, ma costituiscono un tutto solidale. Il programma delineato cade si regge nella sua interezza.

J. E. MEADE.