

## Problemi internazionali dei prodotti di base e programmi di compensazione finanziaria <sup>(1)</sup>

### Odierni problemi della politica dei prodotti di base.

I problemi della politica dei prodotti di base sono recentemente venuti in primo piano in campo internazionale per il convergere di diverse cause. Alla base di questo sviluppo vi sono le gravi implicazioni economiche e politiche della flessione nei prezzi di questi prodotti durante gli ultimi dieci anni. La flessione nei proventi d'esportazione dei paesi esportatori ha superato di molto i loro proventi per assistenza finanziaria, rinnovando l'istanza per l'intensificazione sia del commercio che degli aiuti. Nello stesso tempo, trattandosi di paesi membri delle Nazioni Unite, in genere poveri e sottosviluppati, anche in tale sede è stata rilevata la necessità che essi non debbano continuare a subire ulteriori flessioni nei prezzi delle loro esportazioni a vantaggio dei paesi importatori più ricchi e sviluppati. Inoltre, le difficoltà incontrate in Europa per la definizione di una politica agricola comune e le implicazioni per i paesi esportatori di prodotti di base delle proposte in discussione hanno avuto l'effetto di indurre la Comunità Economica Europea a dichiararsi favorevole alla negoziazione di accordi internazionali per i prodotti di base, dichiarazione che è stata successivamente ripetuta dalla Conferenza dei Primi ministri del *Commonwealth* britannico. Invero, uno scettico potrebbe ritenere che le affermazioni circa il desiderio e l'intenzione di concludere accordi del genere abbiano preso il posto della esigenza più volte affermata di armonizzare le politiche agricole, nella funzione di *cliché* corrente nella diplomazia economica. Certo, se la recente esperienza non è profondamente ingannevole, gli accordi internazionali per i prodotti di base non si dovrebbero considerare come panacea dell'attuale situazione mondiale in materia.

(1) Il presente articolo non ha alcuna connessione con il lavoro che l'A. ha svolto a Roma nei mesi di febbraio e marzo 1962 come consulente della FAO.

Questa situazione deriva in genere da quattro cause. L'accresciuta offerta corrente di molti prodotti di base si può in primo luogo attribuire alle nuove piantagioni sorte per impulso del brusco *boom* coreano. I raccolti venuti dopo che la domanda aveva superato il suo culmine hanno contribuito a deprimere ulteriormente i prezzi. Per esempio, le piante di caffè della varietà arabica, che è quella solitamente coltivata nell'emisfero occidentale, hanno bisogno di quattro o cinque anni per cominciare a fruttificare ma dopo continuano a produrre per oltre vent'anni. Perciò le reazioni dell'offerta alle variazioni della domanda sono inevitabilmente ritardate e imperfette. Il *boom* che è cominciato nel 1949 ha determinato un brusco aumento nella produzione esportabile soltanto nell'annata 1955-56. «La produzione media nel triennio che comincia con l'annata 1957-58, ha superato del 65% circa la produzione media della prima metà del decennio 1950-60. Le esportazioni sono aumentate molto più lentamente — del 25% circa — mentre quasi un quarto dell'offerta esportabile è rimasta invenduta» (2).

La seconda causa dell'attuale situazione è rappresentata dal forte aumento della produzione e dell'impiego di prodotti sintetici nel decennio 1950-60. Le fibre sintetiche hanno fatto concorrenza alla lana e al cotone e le materie plastiche al legno e ai metalli; la produzione di gomma sintetica è aumentata del 70% contro un aumento del 40% della produzione di gomma naturale. Di conseguenza, gli aumenti della domanda si sono distribuiti tra prodotti naturali e prodotti sintetici, mostrando spesso una spiccata preferenza per i prodotti sintetici. Varie le cause alla base di questo rivolgimento tecnico; tra le più importanti la precedente carenza di prodotti di base e lo sviluppo di nuovi impieghi.

Per i prodotti alimentari essenziali ha predominato una terza causa, vale a dire il ritmo più lento con cui la loro domanda si sviluppa rispetto alla domanda di prodotti voluttuari e quasi voluttuari. Uno studio del *National Institute of Economic and Social Research* afferma che mentre i redditi reali sono aumentati del 40% la domanda di prodotti alimentari è aumentata soltanto del 30%. Per di più, l'aumento della spesa per tali prodotti è stato in parte il riflesso della maggiore incidenza dei processi di lavorazione e di confezionamento e perciò non è andato a beneficio dei produttori di derrate alimentari.

Una quarta causa sta nel continuo aumento delle offerte connesso con la continua flessione dei prezzi. Per difendere il livello dei redditi

(2) GERTRUD LOVASY, *The International Coffee Market: A Note* - « Staff Papers », luglio 1962, p. 228.

o ridurle al minimo la diminuzione i produttori agricoli tendono a portare più merci al mercato. Per una quantità doppia di cacao il Ghana, ad esempio, ha ricevuto soltanto 8 milioni di sterline in più a causa della flessione dei prezzi. Ciò ha notevolmente complicato il finanziamento della diga sul Volta, alla cui spesa complessiva, valutata in 70 milioni di sterline circa, il Ghana intende partecipare con un contributo di 40 milioni di sterline provenienti dalle risorse interne. Altri paesi sono andati anche peggio. Così la Federazione malese ha esportato di più e incassato di meno per la brusca flessione dei prezzi della gomma. Lo *World Economic Survey 1961* così riassume la situazione nel suo esame delle tendenze dell'economia nei paesi esportatori di prodotti di base: « Come negli anni passati, le variazioni nei prezzi delle importazioni sono state in generale molto minori delle variazioni nei prezzi delle esportazioni. Data la quasi universale tendenza al ribasso di tali prezzi — lieve nell'America Latina, pronunciata nell'Asia meridionale e sud-orientale — si è avuto un peggioramento generalizzato delle ragioni di scambio, che è stato minimo nell'America Latina, dove il commercio estero è rimasto notevolmente statico durante il periodo 1958-61, e massimo (circa il 5%) nell'Asia meridionale e sud-orientale, dove l'incidenza delle variazioni nei prezzi dei prodotti di base è stata più pronunciata. In media, i paesi esportatori di prodotti di base nel 1961 hanno dovuto esportare il 2% in più che nel 1960 per potersi procurare la valuta estera necessaria all'acquisto dello stesso volume di importazioni » (3).

#### Come funzionano gli accordi in materia di prodotti di base.

Avendo presenti le difficoltà dei paesi produttori di prodotti di base nei primi anni del decennio 1930-40 e la natura insoddisfacente degli accordi in materia nel periodo tra le due guerre, il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ha redatto nel 1946 e approvato nel marzo 1947 il capitolo VI della Carta che istituisce l'Organizzazione Internazionale del Commercio. Si è riconosciuto che i prodotti di base vanno soggetti a particolari difficoltà quali « la tendenza a un persistente squilibrio tra produzione e consumo, l'accumulazione di pesanti scorte sul mercato e le pronunciate fluttuazioni dei prezzi » (art. 55). Gli accordi intergovernativi dovrebbero servire ad affrontare questi problemi, dopo averli discussi in una conferenza internazionale (art. 59) con una

(3) UNITED NATIONS, *World Economic Survey 1961*, New York, 1962, p. 150.

adeguata partecipazione degli importatori e degli esportatori interessati (art. 61). Gli accordi di controllo dovrebbero intervenire soltanto quando « si è accumulato o minaccia di accumularsi una pesante eccedenza di qualche prodotto di base » o quando « una eccedenza del genere determina o minaccia di determinare uno stato di disoccupazione generalizzato » (art. 62). In base alle disposizioni approvate, gli eventuali accordi di controllo dovrebbero: 1) garantire un equo trattamento ai paesi non partecipanti; 2) « assicurare in ogni momento rifornimenti sufficienti a soddisfare la domanda mondiale a prezzi ragionevoli »; 3) « prendere opportune misure allo scopo di permettere una crescente utilizzazione delle fonti di produzione più efficienti e più economiche per soddisfare le esigenze del mercato mondiale »; 4) adottare infine un programma di riordinamento economico capace « di assicurare sostanziali progressi verso la soluzione del problema entro i limiti di validità dell'accordo » (art. 63). Questi principi sono impeccabili, ma come la stessa Carta, non hanno mai avuto completa applicazione pratica. Per esempio, negli accordi in vigore dopo il *boom* coreano, il massimo importatore — il Regno Unito — ha abbandonato l'accordo internazionale del grano nel 1953 e vi è ritornato soltanto nel 1959; gli Stati Uniti e la Germania occidentale non hanno firmato l'accordo internazionale dello stagno; e nel caso dell'accordo internazionale dello zucchero, un grosso esportatore, Cuba, ha chiesto quote di esportazione elevate a prezzi ridotti mentre i paesi importatori che sussidiano e proteggono la produzione di zucchero di barbabietola hanno chiesto con insistenza quote minori e prezzi più elevati.

Le speranze, che si stanno di nuovo diffondendo, di ottenere rapidi e sostanziali benefici con accordi internazionali per i prodotti di base, sono destinate ad essere dolorosamente deluse, ove non si rifletta seriamente sugli insegnamenti del recente passato. Gli accordi finora stipulati in materia di grano, zucchero, caffè e stagno, sono stati difficili da negoziare e difficili da far funzionare. L'accordo internazionale del grano, dopo il 1949 ha funzionato sulla base di quote a prezzi negoziati ed ha quindi offerto un programma di assicurazione reciproca a importatori ed esportatori insieme. I prezzi sembrano essere stati favorevoli ai produttori, ma, guardando retrospettivamente, il ritiro del Regno Unito nel 1953 sembra sia stato giustificato dal successivo andamento discendente dei prezzi. Comunque, l'accordo non ha contribuito a ridurre le eccedenze, anzi si può affermare che la sua forza sia stata rappresentata dall'esistenza e dalle politiche della *American Commodity Credit Corporation* e del *Canadian Wheat Board*. L'accordo internazionale

dello zucchero è stato reso possibile nel 1953 quando Cuba si dichiarò disposta a limitare le esportazioni. Ma è venuto meno nel 1961 quando Cuba, per i cambiamenti politici interni e per la sua controversia con gli Stati Uniti, non è stata più disposta a osservare l'impegno di limitare le sue esportazioni e ha chiesto una quota che gli altri esportatori hanno considerato eccessivamente elevata. Nel frattempo, il suo urgente bisogno di vendere aveva fatto ribassare il prezzo dello zucchero. Il Consiglio internazionale dello zucchero continua comunque a riunirsi ed è probabile che nel prossimo futuro faccia un altro tentativo per negoziare un nuovo accordo. Per il caffè, gli accordi su base annua sono cominciati nel 1957 con la limitazione delle esportazioni imposta soltanto ai paesi dell'America Latina. Questi sono stati successivamente seguiti dalla Comunità francese e dal Portogallo per i loro territori africani (ottobre 1959) e dal Regno Unito per i suoi territori dell'Africa orientale (ottobre 1960). Ma, anche così, i prezzi sono diminuiti e malgrado l'aumento delle vendite (da 36,1 a 42,8 milioni di sacchi nel periodo 1957-60), i proventi d'esportazione sono diminuiti di 450 milioni di dollari. Il testo dell'Accordo internazionale del caffè è stato approvato il 28 settembre 1962, dopo oltre due anni di discussione in seno all'apposito gruppo di studio. L'applicazione definitiva, che deve aver luogo non oltre il 30 dicembre 1963, richiede la «effettiva ratifica o accettazione» delle cifre e percentuali stabilite da parte dei paesi importatori ed esportatori. Il nuovo accordo, come la serie di accordi annuali tra produttori che esso deve sostituire, è un accordo per il controllo delle esportazioni. Le quote assegnate ai 36 paesi produttori partecipanti ammontano complessivamente a 45.590.000 sacchi di 60 chilogrammi, di cui 32.650.000 assegnati ai paesi produttori dell'America Latina e 12.920.000 ai paesi produttori dell'Africa e dell'Asia. Il nuovo accordo non contiene obblighi particolari per i paesi importatori, salvo un impegno generico di studiare i modi e i mezzi per ridurre progressivamente gli ostacoli all'aumento del consumo di caffè. Ma con le scorte mondiali di tale prodotto sufficienti a soddisfare le richieste per circa due anni e con un raccolto corrente esportabile di circa 53.250.000 sacchi — superiore di quasi un quinto al volume delle importazioni mondiali — non sorprende che il declino dei prezzi del caffè non sia stato arrestato. Tuttavia un accordo più rigido non sarebbe stato più efficace, ed è anzi probabile che sarebbe venuto meno nelle prime fasi della sua applicazione. L'accordo è realistico ma non è possibile attendersi rapidi risultati nello stato attuale del mercato e del livello dei prezzi.

Abbiamo infine l'Accordo internazionale dello stagno, l'unico riguardante i metalli. Il primo accordo è rimasto in vigore dal 1° luglio 1956 al 30 giugno 1961 senza la partecipazione degli Stati Uniti, della Germania occidentale e dei paesi del blocco orientale. Esso prevedeva uno *stock-cuscinetto* (*buffer stock*), controlli sulle esportazioni e la fissazione di un prezzo minimo e di uno massimo separati da tre suddivisioni intermedie eguali. Il Consiglio internazionale dello stagno si riuniva ogni tre mesi e l'accordo funzionava perfettamente. Ma anche così il prezzo di mercato scendeva al disotto del prezzo minimo quando il gestore dello *stock-cuscinetto* rimaneva a corto di contante. Nell'accordo successivo i prezzi minimo e massimo sono stati aumentati rispettivamente a 880 e 965 sterline la tonnellata, ma ciò nonostante lo *stock-cuscinetto*, esaurita la sua dotazione di stagno, non è stato più capace di contenere i successivi aumenti del prezzo. Rimane da chiedersi se la risultante situazione è stata peggiore di quella che si sarebbe avuta in mancanza dell'accordo. Come sempre, gli *stock-cuscinetto*, per esser efficaci e riuscire a mantenere i prezzi entro i limiti prestabiliti, hanno bisogno di sostanziali fondi finanziari da un lato e di sostanziali scorte di prodotto dall'altro.

Questa sommaria esposizione intende mettere in risalto le difficoltà pratiche degli accordi internazionali in materia di prodotti di base, senza disconoscere l'utilità di ulteriori e continui tentativi intesi a negoziare accordi capaci di funzionare. Nonostante le difficoltà è importante lottare, rimanendo però consapevoli che non è possibile conseguire rapidi e brillanti risultati nello stato attuale dei mercati dei prodotti di base. La recente esperienza dovrebbe indurre alla cautela e soprattutto ad impostazioni realistiche del problema.

#### Come impostare i problemi dei prodotti di base.

È dubbio se la suddivisione dei prodotti di base in prodotti alimentari tropicali da un lato e prodotti alimentari delle zone temperate dall'altro, adottata nelle discussioni del Mercato Comune, contribuisca ad una impostazione realistica. Tale suddivisione implica in primo luogo la divisione dei prodotti di base in due gruppi distinti e, in secondo luogo, la divisione dei paesi in sottosviluppati e sviluppati. Ma in effetti né l'una né l'altra suddivisione sono vere. Alcuni prodotti di base — come ad esempio il tabacco e in special modo lo zucchero — sono prodotti tanto in latitudini tropicali quanto in latitudini temperate. Inoltre, non tutti i paesi che stanno nelle zone temperate

sono ricchi e sviluppati. Molti, come gli Stati Uniti, la Nuova Zelanda e la Danimarca, sono tali; ma altri, come la Grecia o la Turchia, non lo sono. La suddivisione non è quindi utile come guida alla politica.

Ma ciò non significa che si debba giungere all'estremo opposto e impostare il problema prodotto per prodotto. Una classificazione funzionale può essere la seguente, basata su quattro tipi di prodotti. Primo, i prodotti alimentari essenziali, come i cereali; secondo, i prodotti alimentari non essenziali, una volta considerati di lusso, come spezie, caffè, té, vini e tabacco; terzo, le materie prime, comprese fibre e materie sintetiche; quarto, infine, quei particolari prodotti, come l'oro e l'uranio, che non si possono utilmente considerare come gruppo a sé. Riguardo al primo gruppo, dei prodotti alimentari essenziali, l'*International Wheat Council* nella sua rassegna del 1961 ha confermato i risultati di sue precedenti ricerche secondo cui il perdurante scompenso tra offerta e domanda nel mercato del grano deriva principalmente dall'intervento governativo nella produzione e nel commercio, da fattori tecnologici e dal diverso andamento del consumo nei vari paesi. Il nuovo accordo internazionale del grano, in vigore dal 1° agosto 1962 e inteso a far fronte all'esistente scompenso, dovrebbe essere seguito da sforzi in altre direzioni intesi a migliorare la capacità di acquisto dei potenziali consumatori. Tale affermazione però non vuole corroborare l'argomentazione di coloro che chiedono di avviare le «eccedenze» verso i paesi sottosviluppati sotto forma di aiuti. Poichè questi aiuti — pur essendo indubbiamente utili nel breve periodo sia al paese che dà sia al paese che riceve — prolungandosi nel tempo, possono ostacolare auspicabili aggiustamenti in entrambe le direzioni. Dato che il miglioramento della produttività agricola è sovente la condizione *sine qua non* dello sviluppo industriale nei paesi sottosviluppati, è possibile che l'afflusso di tali «eccedenze» — per quanto dettato da buone intenzioni, oltre che, lo si ammetta, ottimo sistema per il paese donatore di smaltire una produzione imbarazzante e diseconomica — ritardi quel progresso dell'agricoltura sul quale si dovrebbe basare lo sviluppo. Il problema di lungo periodo nel caso di prodotti essenziali — far pareggiare la domanda di mercato con l'offerta — si può risolvere soltanto se si promuovono lo sviluppo economico e il commercio dei paesi sottosviluppati. I programmi di controllo e l'eliminazione delle eccedenze nel migliore dei casi sono soltanto palliativi di breve periodo.

Quanto al secondo gruppo — prodotti alimentari non essenziali — poichè i consumatori sono più ricchi dei produttori, è improbabile che la loro domanda aumenti di molto quando diminuiscono i prezzi. Anche

se la misura precisa in cui la domanda reagisce alle variazioni del prezzo è una questione sulla quale le opinioni differiscono, tutte le stime in proposito sono basse. Perciò un tentativo di vendere, diciamo, maggiori quantità di caffè farà bruscamente ribassare il prezzo. E potrà successivamente fare aumentare l'eccedenza esportabile. Come è stato detto, si è cercato — e si cerca — di ricorrere a programmi internazionali per risolvere i problemi dei prodotti di base. Ma almeno in questo caso sembra che vi siano forti argomenti a favore di un nuovo orientamento nella politica di tali prodotti. La possibile forma di questa politica viene delineata nei paragrafi che seguono.

Intanto, per ciò che riguarda il terzo gruppo — materie prime — un importante problema è quello di adeguare la capacità di produrre materiali naturali e sintetici al livello delle stime della domanda mondiale. Quando, per esempio, nel maggio 1962 il gruppo internazionale di studio esaminò la situazione del mercato della gomma, concluse che i produttori di gomma naturale dovevano ridurre i costi di produzione e migliorare le qualità tecniche del loro prodotto, perchè negli ultimi anni la differenza tra gomma naturale e gomma sintetica è grandemente diminuita mentre si sta sviluppando l'impiego complementare di tutti i tipi di materiali elastici. È vero che la situazione è complicata dall'aumento della capacità di produrre gomma sintetica per usi strategici; ma ciò sottolinea anzichè attenuare l'esigenza di un prezzo capace con le sue fluttuazioni di indicare il ritmo della necessaria espansione. Infine, nel caso di particolari prodotti, come l'oro, la formazione del prezzo è determinata dai prezzi interni di acquisto e di vendita. In questo campo non sembra che vi siano le condizioni per il funzionamento degli accordi in materia di prodotti di base.

Non esiste quindi una soluzione generale che possa applicarsi ai problemi di tutti i prodotti di base. In alcuni casi gli accordi sarebbero possibili, in altri piuttosto improbabili. D'altra parte, i paesi produttori vanno soggetti a pronunciate variazioni di breve periodo che nessun accordo capace di funzionare potrà eliminare. Invero, se cercasse di farlo, potrebbe facilmente mettersi contro la tendenza di mercato e, come lo *stock-cuscinetto* nel caso dello stagno, esaurire o la dotazione finanziaria o quella di prodotto. Le fluttuazioni di breve periodo nei prezzi dello zucchero, ad esempio, dipendono in larga misura dal variare delle scorte e dalla volontà di mantenerle da parte dei loro detentori. I futuri mercati contribuiscono, è vero, ad attenuare le variazioni di breve periodo che spesso sono tanto ampie perchè soltanto una piccola parte del prodotto di base è venduta in un libero mercato; è anche

vero però che nei casi estremi di rilevanti eccedenze o di grandi scarsità ben poco si può fare per attenuare i movimenti dei prezzi. Ciononostante l'esigenza che le economie sottosviluppate non continuino a sopportare tutto il peso delle fluttuazioni di breve periodo nei prezzi delle loro principali esportazioni ha continuato a imporsi e ha provocato la formulazione di proposte per un sistema di compensazione finanziaria.

#### Misure internazionali di compensazione per le fluttuazioni nei prezzi dei prodotti di base.

Il 31 gennaio 1961, un comitato di esperti nominati dal Segretario generale delle Nazioni Unite firmava un Rapporto recante il titolo ora riportato (4). Tale Rapporto, chiamato talvolta Rapporto Crawford, dal nome del presidente del comitato di esperti che lo ha preparato, esamina la « possibilità di creare nell'ambito delle Nazioni Unite un meccanismo capace di contribuire alla compensazione degli effetti delle forti fluttuazioni nei prezzi dei prodotti di base sulle bilance dei pagamenti, specialmente mediante misure finanziarie di compensazione ». Sarà opportuno discutere questo Rapporto sotto i seguenti quattro titoli:

- 1) natura del problema;
- 2) mezzi disponibili per affrontare il problema;
- 3) proposta di un « fondo di assicurazione per lo sviluppo »;
- 4) altri aspetti connessi con il commercio dei prodotti di base.

##### 1) Natura del problema.

Il problema è posto dalle variazioni in valore che nel commercio dei prodotti di base sono maggiori che nel commercio degli altri prodotti. Queste variazioni, sia del prezzo che della quantità (le variazioni di prezzo sono di solito più ampie), sono state in media del 12% dopo la guerra, contro il 17% nel periodo interbellico. Esse hanno forti ripercussioni in molti paesi produttori di prodotti di base, in una buona metà dei quali i quattro quinti dei proventi d'esportazione dipendono da non più di tre prodotti del genere. Le cause di queste fluttuazioni sono numerose: esse riflettono le variazioni della domanda proveniente dai

(4) *International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade*, Department of Economic and Social Affairs, Nazioni Unite, New York, 1961, p. 96.

paesi industriali; seguono i cambiamenti di produzione dovuti a cause naturali; accompagnano i cambiamenti nel volume delle scorte — che a loro volta — possono avere diverse finalità; sono infine determinate dai cambiamenti delle politiche governative. Nessuna di queste cause può essere completamente eliminata, sebbene siano poche quelle completamente refrattarie a misure di controllo o di intervento. Le fluttuazioni sono perciò persistenti e, poichè ordinariamente non sono del tutto compensate da entrate di altra natura, nè attenuate da eventuali tendenze al rialzo dei prezzi dei prodotti di base, esse sconvolgono necessariamente le economie interessate e ostacolano ogni tipo di sviluppo, economico e sociale. I redditi cambiano, cambia la spesa per il consumo e l'investimento, aumenta e diminuisce la pubblica entrata, aumenta e poi diminuisce la capacità di importazione. Dal confronto dei proventi d'esportazione di un dato periodo con il livello medio delle stesse entrate nel triennio immediatamente precedente, risulta che per il periodo 1953-58 i paesi produttori di prodotti di base subirono una perdita complessiva di circa 1.700 milioni di dollari. Questa è la somma che sarebbe stata necessaria nello stesso periodo per far funzionare un programma di compensazione finanziaria in grado di colmare le perdite dei proventi d'esportazione rispetto al loro livello medio nel triennio precedente. Essa corrisponde al 6,8% di quei 25 miliardi di dollari che rappresentano il valore delle esportazioni di prodotti di base di tali paesi nel decennio 1950-60.

##### 2) Mezzi disponibili per affrontare il problema.

L'azione per compensare un declino nei proventi d'esportazione deve fornire i mezzi per mantenere il livello delle importazioni. Ma i mezzi attualmente disponibili a tal fine sono tutt'altro che adeguati. Proprio i paesi produttori di prodotti base, più bisognosi degli altri di riserve auree e valutarie per fronteggiare le maggiori fluttuazioni dei proventi d'esportazione, hanno segnato a partire dal 1950 una diminuzione del rapporto riserve/esportazioni che, già nel 1950, non era maggiore di quello degli altri paesi; per contro, nei paesi industriali il rapporto riserve/esportazioni è stato in aumento a partire dal 1950. In dieci dei 46 paesi produttori di prodotti base, le riserve ufficiali, al livello in cui erano nel 1959, non sarebbero state sufficienti a coprire il continuo e forte declino che i proventi d'esportazione hanno segnato negli anni '50 rispetto al livello medio dei precedenti tre anni.

Tra le altre fonti disponibili per procurarsi divise estere c'è come è noto, il Fondo Monetario Internazionale che, dopo l'aumento delle quote di partecipazione nel 1959, dispone di maggiori risorse. Ma il Rapporto Crawford ritiene che, malgrado le maggiori risorse e la notevole esperienza dei particolari problemi dei paesi produttori di prodotti base, il Fondo non dà — e non può dare — la certezza di poter far fronte da solo con i suoi mezzi alle esigenze dei paesi interessati. Qualcosa di utile dovrebbe conseguirsi in virtù dei trasferimenti di capitale predisposti su base di compensazione, ma finora niente di serio è stato attuato in questo campo. La stessa cosa si deve dire per altre possibilità, quali i nuovi organismi per il finanziamento estero a lungo termine. Di qui la necessità di un nuovo orientamento nella ricerca di basi solide e efficienti per l'azione internazionale di compensazione.

### 3) Proposta di un « fondo di assicurazione per lo sviluppo ».

Il comitato Crawford ritiene che la compensazione finanziaria dovrebbe assumere la forma di assicurazione sociale che implicherebbe un trasferimento di fondi dai paesi meno danneggiati dalle fluttuazioni dei proventi d'esportazione ai paesi più vulnerabili. I principali richiedenti sarebbero i paesi sottosviluppati e i principali contribuenti le economie più avanzate. L'assicurazione diventerebbe una forma di aiuto multilaterale, in quanto i paesi contribuenti beneficerebbero della maggiore stabilità del reddito e della spesa nei paesi sottosviluppati. Lo scopo sarebbe quello di attenuare la instabilità senza eliminarla del tutto e senza ostacolare i necessari aggiustamenti dell'economia.

Due sono i tipi di soluzioni proposte. Con il primo tipo, la compensazione per le flessioni nei proventi d'esportazione avverrebbe mediante sovvenzioni; con il secondo tipo, avverrebbe mediante prestiti rimborsabili in tutto o in parte, in connessione con una certa ripresa dei proventi d'esportazione durante un certo periodo. Naturalmente, per ogni dato livello di compensazione, il secondo tipo richiederebbe un finanziamento minore rispetto al primo, consentendo per questa ragione di compensare una maggiore percentuale di perdite.

Il Rapporto propone di: a) misurare le perdite rispetto alle entrate medie dei precedenti tre o quattro anni; b) escludere dalla compensazione una somma corrispondente al 5-10% della perdita; c) perequare le perdite con un indice esprimente « dollari di capacità di esportazione costante ». La tabella che segue, tratta da p. 43 del Rapporto, mostra il possibile ordine di grandezza delle somme implicate.

VERSAMENTI MEDI ANNUI, PER IL PERIODO 1953-59, CALCOLATI IN BASE A TRE POSSIBILI ALIQUOTE DI COMPENSAZIONE

	Compensazione al 50% e deduzione minima del:		
	10%	5%	2,5%
	(milioni di dollari)		
Paesi industriali e paesi ad alto reddito produttori di prodotti di base . . . . .	12	85	142
Paesi a basso reddito produttori di prodotti di base . . . . .	246	383	466
Totale . . . . .	258	468	608

Il Rapporto suggerisce di calcolare i contributi dei paesi produttori a basso reddito in base al livello dei loro proventi d'esportazione e quelli degli altri paesi in base al livello del loro reddito *pro-capite*.

Secondo il Rapporto (p. 47-48) il secondo tipo di programma sarebbe molto più del primo al riparo da manovre illecite: « Si immagini per esempio un paese che abbia una disponibilità di prodotti non deperibili la cui vendita procuri ogni anno proventi d'esportazione di 100 unità. Con il primo tipo di programma questo paese può ottenere un guadagno ricorrendo a vendite intermittenti. Si supponga che negli anni 1, 2 e 3 le vendite siano state 100, 100 e 100. Riducendole a zero nell'anno 4 si avrà una perdita di 100 rispetto a una media di 100, e il paese potrà chiedere un indennizzo, poniamo, di 47. Successivamente, se le vendite sono di 150 negli anni 5 e 6, il paese potrà creare un'altra perdita nell'anno 7. Ma le entrate complessive, compresa la compensazione, negli anni 4, 5 e 6 saranno aumentate da 300 a 347. Con il secondo tipo di programma, l'aumento delle entrate successive darebbe al fondo il diritto, derivante dal contratto, di recuperare almeno il grosso dei prelievi. Questo bilanciarsi di incentivi ridurrebbe la percentuale degli indennizzi che possono essere ottenuti con manovre illecite e giustificerebbe quindi una più ampia copertura delle perdite ».

Il Rapporto menziona inoltre la possibilità di combinare i due tipi di programma e di fare altri usi del « fondo di assicurazione per lo sviluppo » (FAS). Quanto alla prima possibilità, si potrebbe effettuare la compensazione in parte mediante sovvenzioni e in parte mediante prestiti condizionali, oppure si potrebbe adottare il secondo tipo per tutti i paesi e riservare il primo tipo ai paesi produttori con basso

reddito *pro-capite*. Quanto alla seconda possibilità, il Rapporto accenna brevemente all'assicurazione dei raccolti e all'impiego di fondi nell'acquisto di beni capitali per i paesi con basso reddito *pro-capite* in caso di crisi generale del commercio.

Pur considerando altamente desiderabile l'impiego degli introiti per compensazione, Il Rapporto ritiene che esso riguardi il paese interessato, che deve però preoccuparsi che tale impiego si traduca in uno sviluppo economico più soddisfacente.

La compensazione finanziaria tratta — e si propone di trattare — soltanto un aspetto dei problemi del commercio internazionale dei paesi produttori di prodotti di base. Essa va quindi affiancata da altre misure. La compensazione finanziaria non cerca ad esempio di stabilizzare le fluttuazioni dei prezzi o delle quantità dei prodotti. Questo è un problema che si deve affrontare mediante accordi e misure di vario genere. In proposito il Comitato Crawford sottolinea questi tre punti: primo, che gli *stock-cuscinetto* sarebbero più efficaci se mantenuti e finanziati come parti integranti di accordi internazionali sui prodotti di base; secondo, che è importante riconoscere sin dall'inizio quei movimenti che lasciati a se stessi finirebbero col danneggiare gli interessi dei paesi sottosviluppati; terzo, che una politica commerciale e fiscale liberale, specialmente nei paesi avanzati, contribuirebbe a promuovere lo sviluppo delle esportazioni dei paesi sottosviluppati. Infine, per dare effetto alle proposte di assicurazione o di altre misure, il Comitato consiglia di evitare la creazione di nuove organizzazioni, e di affidare la realizzazione dei nuovi metodi, per quanto è possibile, alle organizzazioni già esistenti.

#### Stabilizzazione dei proventi d'esportazione mediante un "fondo di assicurazione per lo sviluppo".

Uno studio con questo titolo (5) è stato preparato, in occasione della decima Sessione della Commissione internazionale per il commercio dei prodotti di base, dal Segretariato delle Nazioni Unite, che qualche tempo dopo ha preparato uno studio parallelo dal titolo «Un fondo di assicurazione per lo sviluppo di certi prodotti particolari» (6). Ci proponiamo di esaminare uno alla volta questi due studi.

(5) *Stabilisation of Export Proceeds Through a Development Insurance Fund*, E/CN.13/43, 18 gennaio 1962.

(6) *A Development Insurance Fund for Single Commodities*, E/CN.13/45, CCP 62, 6 febbraio 1962.

Il primo consiste di tre parti:

1) la raccomandazione di un meccanismo di compensazione.

L'argomentazione generale del Rapporto Crawford viene ripetuta con dovizia di dati statistici che sviluppano i punti sollevati nella discussione del Rapporto alla nona Sessione (maggio 1961) della Commissione internazionale per il commercio dei prodotti di base. Lo studio conferma punto per punto la conclusione del Rapporto Crawford. Questo, come si è in precedenza ricordato, ritiene che un FAS che combini i due tipi di copertura in proporzioni predeterminate — liquidazione immediata di una parte della perdita calcolata contro il pagamento di un premio annuo e liquidazione della parte rimanente con la concessione di un prestito soggetto a rimborso condizionale — rappresenta un meccanismo di compensazione che consente di finanziare le perdite nei proventi d'esportazione con un costo ragionevole sia nel totale che nella sua distribuzione.

La seconda parte dello studio è dedicata all'esame di questa proposta.

2) Il calcolo della compensazione nel quadro di un FAS.

Allo scopo di dare effetto ai principi enunciati dal Comitato Crawford, il programma di un FAS nella sua formula di compensazione dovrebbe tener conto di cinque parametri:

a) una «deduzione minima» che permetterebbe di non tener conto delle deviazioni minori delle entrate correnti rispetto al livello stabilito;

b) un «tasso di compensazione» destinato a ridurre il trasferimento di compensazione a qualcosa di meno di una completa copertura della perdita calcolata;

c) un «tasso di prestito», vale a dire la parte di indennizzo da versare sotto forma di prestito condizionale;

d) un «tasso di rimborso», vale a dire la parte di ogni aumento delle entrate rispetto al livello stabilito che dev'essere destinata al rimborso di un prestito condizionale;

e) un «periodo di esigibilità», vale a dire il periodo durante il quale un prestito condizionale rimane prestito rimborsabile.

Una analoga serie di parametri è altresì necessaria se nel distribuire il costo di esercizio del FAS si devono prendere in debita considerazione la capacità di pagare di un paese, le ripercussioni sulla sua economia di brusche riduzioni dei suoi proventi d'esportazione e la gravità



del rischio di fluttuazione delle sue entrate contro il quale esso cerca di assicurarsi. Le formule suggerite prevedono tre parametri:

- a) il reddito nazionale *pro-capite* misurato in dollari;
- b) un «tasso di dipendenza dalle esportazioni» misurato dal rapporto numerico tra i proventi d'esportazione e il prodotto nazionale lordo;
- c) un «tasso di instabilità delle esportazioni», misurato dal rapporto aritmetico tra le perdite annue delle esportazioni rispetto al livello stabilito e le esportazioni complessive, entrambe calcolate cumulativamente per un determinato numero di anni.

Lo studio del Segretariato delle Nazioni Unite passa quindi ad applicare le formule di compensazione ai dati delle esportazioni annue — calcolate fob in dollari correnti, per il periodo 1950-60 — di 114 paesi e territori responsabili complessivamente del 98% delle esportazioni mondiali, esclusi i paesi a economia pianificata. I calcoli numerici si limitano alle operazioni di compensazione: richieste di indennizzo, loro liquidazione, prestiti e rimborsi. Non si tiene conto dei costi amministrativi e di altra natura a cui devono andare incontro i FAS effettivamente operanti. Si è partiti inoltre dall'assunzione che il FAS fosse neutrale rispetto al commercio, che questo cioè continuasse a svolgersi o ad arrestarsi indipendentemente dall'esistenza del FAS. Assunzione questa necessaria quando si lavora con serie statistiche storiche, che ignora il fatto che un FAS perfettamente funzionante farebbe probabilmente aumentare il flusso generale degli scambi col garantire la compensazione in caso di diminuzione dei proventi d'esportazione. Uno degli argomenti contro il controllo dei cambi è che esso riduce il commercio fino a quando questo non ritorna in equilibrio, vale a dire riduce il passo lungo alla misura di quello corto. Un FAS che funzioni dovrebbe avere effetti opposti, vale a dire portare il passo corto alla misura di quello lungo. Ma naturalmente le serie storiche non possono riflettere, nè essere costrette a riflettere tali cambiamenti.

Evidentemente, con cinque parametri per il calcolo della compensazione e tre parametri per il calcolo dei premi, ciascuno variabile nei due sensi, è possibile ottenere una gamma quasi infinita di combinazioni dei parametri stessi. Il Segretariato delle Nazioni Unite compendia il risultato di 17 importanti combinazioni nella Tabella 32 del suo Rapporto. Qui basterà considerare la conclusione generale di tale esauriente esame. Risulta che tra il 1953 e il 1960 la somma di tutte le perdite nei proventi d'esportazione, rispetto al livello costituito dalla media dei

tre anni precedenti, è stata di circa 12 miliardi di dollari. Supponendo di trascurare il 5% di tale perdita e di ammettere a compensazione soltanto il 50% della restante cifra, l'indennizzo lordo sarebbe stato di 3,3 miliardi di dollari. Eliminando la deduzione minima e ammettendo a compensazione il 75% della perdita, l'indennizzo lordo sarebbe stato di 9 miliardi di dollari. Una volta introdotto il rimborso, il costo netto diminuisce. Così, se nel primo esempio si inserisce la clausola che impone il rimborso dell'intera compensazione quando i proventi di esportazione aumentano oltre un certo livello nel triennio successivo, il costo netto supererebbe la metà del costo lordo. Com'era da aspettarsi, il costo netto aumenta con l'aumento della percentuale ammessa a compensazione e con la riduzione della deduzione minima, del tasso di prestito, del periodo di esigibilità e del tasso di rimborso.

Nel periodo 1953-60 le esportazioni di tutti i paesi considerati raggiunsero la cifra di circa 730 miliardi di dollari. Gli indennizzi lordi sarebbero andati dallo 0,45% di tale somma, in corrispondenza della cifra di deduzione minima, all'1,23% in corrispondenza della cifra di deduzione massima, mentre gli indennizzi netti sarebbero andati dallo 0,18% all'1,23%. Questo sarebbe stato dunque il costo complessivo del FAS in base alle specifiche assunzioni.

Al pari delle compensazioni che si possono calcolare in base a ognuna delle numerose combinazioni che si possono fare con i cinque parametri, anche i premi si possono calcolare in base a varie combinazioni dei tre parametri: reddito nazionale annuo *pro-capite*, tasso di dipendenza dalle esportazioni e tasso di instabilità delle stesse. Per ognuno di essi il Rapporto del Segretariato delle Nazioni Unite assume tre valori nella sua applicazione ipotetica (Tabella 35 di quel Rapporto). L'effetto generale è quello di determinare lo spostamento dell'onere finanziario del FAS dai paesi meno sviluppati ai paesi industriali. Il fattore «per cui si sarebbe dovuto moltiplicare in questo caso l'1% dei proventi d'esportazione correnti avrebbe oscillato tra 0,09 per alcuni dei paesi meno sviluppati, 0,60 per alcuni dei paesi a reddito più elevato e 0,66 nel caso dell'Uruguay, il paese con il più alto tasso di instabilità nel periodo 1953-60. La maggior parte dei paesi esportatori di prodotti di base si sarebbero vista imporre un'aliquota inferiore alla metà di quella che avrebbero dovuto versare se la somma necessaria si fosse raccolta applicando a tutti i paesi un'aliquota uniforme, vale a dire 0,42. Soltanto per i paesi esportatori di prodotti di base con un reddito *pro-capite* elevato o con proventi d'esportazione molto instabili come Argentina, Australia, Cuba, Spagna e Uruguay, per esempio, l'aliquota



sarebbe stata superiore a 0,42. Per la maggior parte dei paesi industriali, invece, l'aliquota sarebbe stata ben superiore al tasso uniforme, salvo per i paesi con un reddito *pro-capite* eccezionalmente elevato e con un elevato tasso di dipendenza dalle esportazioni, come per esempio il Giappone e i Paesi Bassi» (Rapporto del Segretariato delle Nazioni Unite, pp. 129, 134).

Una volta stabilita la base della compensazione, sarebbe necessario determinare un premio capace di produrre una entrata sufficiente a coprire il costo netto dei futuri trasferimenti calcolati sulla media di un certo numero di anni. Di tanto in tanto si imporrebbe il ritocco dell'aliquota del premio, e cioè una riduzione se l'entrata supera considerevolmente gli indennizzi, e un aumento nel caso opposto.

### 3) Considerazioni istituzionali e operative.

Secondo le intenzioni del Comitato Crawford il funzionamento di un meccanismo di compensazione tipo FAS determinerebbe un trasferimento netto di risorse dai paesi a reddito elevato ai paesi a reddito *pro-capite* esiguo. Non soltanto i paesi sottosviluppati presenterebbero molte più domande di indennizzo dei paesi industriali, ma questi ultimi verserebbero premi molto più considerevoli dei primi. L'ordine di grandezza dei trasferimenti netti dipenderebbe evidentemente dalla natura particolare del programma. Secondo i programmi ipotetici contemplati nel Rapporto delle Nazioni Unite, nel periodo 1956-60 si sarebbe avuta una cifra oscillante tra 130 e 600 milioni di dollari l'anno, corrispondenti a:

- 1) proventi d'esportazione dei paesi sottosviluppati nel loro complesso per 25 miliardi di dollari l'anno;
- 2) perdita media di entrate per 1,1 miliardi di dollari;
- 3) afflusso netto di doni dai paesi industriali a quelli sottosviluppati di circa 22 miliardi l'anno per il periodo 1956-59;
- 4) flusso netto di capitali a lunga scadenza, ufficiali e bancari, di circa 1 miliardo di dollari l'anno per il periodo 1951-59.

Perciò i trasferimenti netti del FAS, compresi tra 130 e 600 milioni di dollari, avrebbero aumentato del 4-18% i fondi disponibili come prestiti e sovvenzioni ufficiali, per una cifra corrispondente allo 0,2-0,8% delle esportazioni complessive dei paesi industriali e allo 0,5-2,4% delle esportazioni dei paesi sottosviluppati. Le due serie di percentuali sono quindi un riflesso delle larghissime differenze rispettivamente nei con-

tributi e nei benefici proporzionali dei paesi partecipanti. I maggiori contributi proporzionali sarebbero stati quelli del Regno Unito e della Repubblica federale tedesca. Il più forte effetto di stabilizzazione sarebbe stato evidentemente esercitato dal FAS in paesi come Bolivia, Ciad, Federazione malese, Haiti, Hong Kong, Indonesia, Iran, Giordania, Liberia, Libia, Nigeria, Pakistan, Repubblica di Corea, Repubblica del Viet Nam, Singapore, Sudan, Siria, Uruguay, che hanno un tasso di instabilità superiore al 6%.

Il fatto che tanto i contribuenti quanto i beneficiari tendono a concentrarsi in un numero relativamente esiguo di paesi da entrambe le parti ha naturalmente una notevole importanza nel determinare la partecipazione al programma. Così in base a un programma assolutamente ragionevole si è trovato che cinque paesi — Stati Uniti, Regno Unito, Repubblica federale tedesca, Francia e Canada — avrebbero fornito con i loro premi il 60% circa del costo netto e, tenuto conto delle loro richieste di indennizzo, oltre il 70% dei trasferimenti netti del FAS. D'altro canto, trascurando i prestiti esistenti alla fine del 1960, oltre i tre quarti dei trasferimenti netti che sarebbero stati effettuati nel periodo 1953-60 sarebbero andati a beneficio di dieci paesi: Pakistan, Federazione malese, Singapore (prevalentemente per commercio di transito), Indonesia, Brasile, Uruguay, Hong Kong (che non è produttore di prodotti di base), India, Colombia e Cuba. Un programma che nella realtà non comprendesse i principali paesi contribuenti non sarebbe finanziariamente vitale, mentre se escludesse i principali paesi beneficiari verrebbe meno alla maggior parte della sua funzione di stabilizzazione. L'attuazione delle proposte del Comitato Crawford implica la partecipazione di entrambi i gruppi.

Ma anche così la creazione di un FAS richiede un capitale abbastanza rilevante per poter far fronte alla differenza tra premi e indennizzi complessivi finché i premi stessi più gli eventuali rimborsi di precedenti prestiti non saranno in grado di coprire le uscite. Come al solito, l'ordine di grandezza del capitale iniziale dipenderebbe dal tipo di programma prescelto. L'esperienza del periodo 1953-60, nella misura in cui è rilevante, suggerisce di cominciare con un capitale di 3-4 miliardi di dollari, somma che non sarebbe necessario avere in valuta convertibile fin dall'inizio. La sua ripartizione tra i paesi partecipanti sarebbe probabilmente in stretta correlazione con l'ordine di grandezza dei premi da essi pagati. Spetterebbe poi ad ogni governo partecipante decidere la maniera in cui finanziare il contributo iniziale e i premi annuali. Non è comunque necessario che, sia i contributi che i premi, siano strettamente messi in

relazione con i proventi d'esportazione. Anche l'impiego delle somme ricevute per compensazione sarebbe lasciato a completa discrezione dei governi partecipanti e ne rifletterebbe quindi gli orientamenti di politica, specialmente in materia di prodotti di base e di sviluppo. Il principale contributo di un programma FAS alla soluzione dei problemi strutturali o di altra natura dei paesi sottosviluppati produttori di prodotti base è costituito, secondo il Rapporto delle Nazioni Unite, dalla « effettiva esistenza della compensazione stessa » (pag. 178).

#### Il " fondo di assicurazione per lo sviluppo „ di prodotti particolari.

Questo studio considera la possibilità di applicare il meccanismo di compensazione proposto dal Comitato Crawford al commercio internazionale di particolari prodotti, e, attraverso l'esame di un certo numero di esempi illustrativi, mostra come i meccanismi di stabilizzazione incorporanti i principi di quel Rapporto avrebbero potuto funzionare nel decennio 1950-60 per alcuni prodotti particolari. Quelli prescelti, gomma, cacao e caffè, sono prodotti le cui esportazioni sono in gran parte libere da controlli internazionali e provengono prevalentemente da paesi sottosviluppati. Sarà conveniente discutere lo studio in due tempi.

#### Stabilizzazione dei proventi d'esportazione.

Un esame preliminare delle fluttuazioni delle entrate provenienti dalle esportazioni di grano, gomma, cacao e caffè nel decennio 1950-60 fa pensare che le possibilità di funzionamento di un meccanismo di assicurazione tra esportatori, secondo i criteri delineati nel Rapporto Crawford ma concernente un solo prodotto di base, siano limitate. Da un lato vi sono i prodotti — come grano, cotone a fibra media, semi di soia, carne suina, polpa di legno e alluminio — esportati in parte da paesi a reddito più elevato che potrebbero essere disposti a sopportare una quota maggiore dell'onere finanziario di un programma di compensazione. In questo caso il bisogno è meno urgente, non soltanto per la maggiore capacità di molti esportatori di sopportare gli effetti delle fluttuazioni nelle entrate, ma anche perchè i prezzi mondiali di tali prodotti sono solitamente meno soggetti a cambiamenti sconvolgenti. Dall'altro lato, vi sono invece prodotti esportati per la maggior parte da paese sottosviluppati, nel qual caso, l'ordine di grandezza e

la concentrazione delle fluttuazioni nelle entrate farebbe aumentare in maniera sproporzionata il costo dell'assicurazione. Poichè tali paesi hanno minori possibilità di pagare premi elevati, la praticabilità di un programma di assicurazione per particolari prodotti dipende dalla misura in cui si riesce a far partecipare alla suddivisione dei costi i paesi importatori. Questi ultimi, essendo solitamente molto più numerosi dei paesi esportatori e dovendo quindi partecipare al programma come contribuenti, cercherebbero naturalmente di tenere bassi tali costi. Ciò depone a favore del secondo tipo di programma: prestiti condizionali anzichè pure e semplici convenzioni.

Il probabile costo di qualsiasi programma del genere dipenderebbe: 1) dalla percentuale della perdita da compensare; 2) dal tasso di rimborso del prestito; 3) dal periodo che deve trascorrere prima che i saldi scoperti siano cancellati. Facendo l'ipotesi di indennizzare mediante prestiti il 50% di ogni perdita, di rimborsare tali prestiti con il 50% delle entrate eccedenti il prefissato livello medio delle esportazioni e di cancellare ogni tre anni tutti i saldi scoperti, per il periodo 1951-60 si sarebbe avuto: a) per la gomma, una compensazione lorda di 653 milioni di dollari, un costo netto complessivo di 295 milioni di dollari circa, corrispondenti a un costo netto annuo di 30 milioni di dollari, beneficiari principali la Federazione malese e l'Indonesia; b) per il cacao, una compensazione lorda complessiva di 157 milioni di dollari, un costo netto complessivo di 63 milioni e uno scoperto finale di 13 milioni, principale beneficiario il Brasile seguito dal Ghana; c) per il rame, una compensazione lorda di 232 milioni di dollari, un rimborso prestiti per 138 milioni e uno scoperto di 80 milioni, principali beneficiari il Messico, il Congo (Leopoldville) e il Cile.

Una volta calcolato il costo netto, si renderebbe necessario determinare i premi occorrenti per coprirlo. Due sono i metodi alternativi proposti. Con il primo, il criterio per ripartire il costo netto sarebbe il valore netto del commercio di quel prodotto nei singoli paesi. Per i paesi esportatori sarebbe rilevante la stabilità dei complessivi proventi d'esportazione mentre per i paesi importatori la stabilità delle importazioni del periodo considerato. Con il secondo metodo di ripartizione dei costi, si propone di rendere più stretto il legame tra stabilità delle importazioni e pagamento dei premi, riservando questo pagamento ai paesi importatori soltanto. Il calcolo avverrebbe quindi in base alle fluttuazioni nelle importazioni nette.

L'attrazione di un FAS di questo genere per gli esportatori è evidente; i paesi importatori lo considererebbero invece come un orga-

nismo che convoglia una parte dei loro aiuti all'estero; come tale esso potrebbe non incontrare il loro favore, poichè distribuirebbe gli aiuti non secondo una valutazione basata sul bisogno, ma come conseguenza accidentale del processo di stabilizzazione delle attività. Inoltre gli aiuti stessi sarebbero legati a una formula che potrebbe anche non funzionare con equità.

Se tali considerazioni dovessero sconsigliare importanti paesi importatori dal parteciparvi, i rimanenti potrebbero rifiutarsi di firmare l'impegno di garantire la stabilità delle esportazioni del prodotto considerato. Aggiungasi il rischio di manovre illecite. Gli esportatori, ad esempio, «avrebbero interesse a ridurre al massimo le loro spedizioni verso gli importatori partecipanti quando minacciasse una riduzione del prezzo o del volume e ad aumentare il meno possibile le loro esportazioni verso i paesi importatori quando l'aumento dei prezzi o delle quantità facesse prevedere il rimborso di prestiti precedenti. Operazioni camuffate, in cui gli scambi con i paesi non membri servissero a questo fine — esportazioni verso questi paesi attraverso quelli partecipanti e esportazioni verso questi ultimi attraverso gli altri — renderebbero difficile il funzionamento di un FAS a partecipazione limitata» (*ibid.*, p. 41).

Il programma proposto sarebbe inappropriato anche nel caso in cui la maggior parte del commercio del prodotto considerato non si svolgesse andando dai paesi sottosviluppati ai paesi industriali. Prodotti come grano, riso, cotone a fibra media, zucchero di barbabietola, carne, burro e alluminio richiederebbero quindi particolari disposizioni per ciò che riguarda partecipazione, premi, e entrate di compensazione.

Ma a prescindere da tali problemi, il programma ora delineato, nella sua applicazione a prodotti come gomma, cacao e caffè, potrebbe risentire le pressioni delle politiche interne in una misura che un FAS di carattere generale non consentirebbe. D'altra parte sarebbe difficile respingere tutte le domande di indennizzo che scaturissero almeno in parte da cambiamenti nelle politiche di sostegno dei prezzi, dazi di esportazione, sussidi, accordi in materia di prezzo, ecc. Una volta trovati i sistemi per manipolare il FAS, questo diventerebbe un meccanismo che favorisce gli squilibri anzichè favorire la stabilità. Forse il sistema più soddisfacente per ridurre il costo di un FAS per un particolare prodotto, mantenendo nello stesso tempo le sue funzioni di meccanismo di stabilizzazione, sarebbe quello di aumentare il tasso di prestito e di estendere il periodo di esigibilità. Ciò permetterebbe di conseguire gli scopi del FAS più completamente che non riducendo il tasso di compensazione.

### Stabilizzazione dei prezzi delle esportazioni.

Un programma che cercasse di stabilizzare il prezzo di un prodotto, oltre ad attirare gli esportatori e gli importatori, che si avvantaggerebbero entrambi del suo funzionamento, avrebbe nello stesso tempo carattere più convenzionale e sarebbe perciò più facilmente compreso fin dall'inizio. Nel presente contesto la stabilizzazione del prezzo consisterebbe nella compensazione dei movimenti del prezzo di mercato al disopra e al disotto del livello tendenziale. Se il prezzo di mercato scendesse al disotto di questo livello, sarebbero indennizzati gli esportatori; se salisse al disopra sarebbero indennizzati gli importatori. Questi flussi di fondi che si compensano tenderebbero a stabilizzare — vale a dire mantenere al livello tendenziale — i proventi d'esportazione e la spesa di importazione dei produttori e dei consumatori implicati. Un trasferimento netto a favore degli esportatori si otterrebbe in parte facendo pagare maggiori premi agli importatori e in parte indennizzando le diminuzioni di prezzo in misura maggiore degli aumenti. Evidentemente, un programma del genere funzionerebbe più efficacemente dove i movimenti di prezzo riflettessero variazioni nella domanda di importazioni più che variazioni nell'offerta, poichè le prime determinano nei proventi degli esportatori variazioni maggiori di quelle determinate dalle seconde. Dove i prezzi non subiscono variazioni rilevanti il programma avrebbe ben poco da offrire.

Sarebbe poi necessario risolvere una quantità enorme di problemi statistici: bisognerebbe scegliere il prezzo appropriato, misurarne i movimenti e determinare il livello rispetto al quale misurare gli scostamenti. Ma a parte questo, c'è un altro grosso ostacolo. Mentre finora il FAS è stato considerato come una istituzione intergovernativa, vi sono ora le ragioni per generalizzare i suoi effetti in modo da comprendervi produttori e consumatori, talchè i primi possano godere il beneficio di redditi più stabili e i secondi il beneficio di prezzi più stabili. Alla fine di ciascun periodo, gli importatori potrebbero essere colpiti da una imposta se hanno pagato meno di un certo prezzo o potrebbero ricevere un abbuono se hanno pagato di più. In questo modo il FAS verrebbe a somigliare ai «fondi di stabilizzazione dei prezzi» della zona franco. Lo studio termina con un giudizio conclusivo: «La scelta di una formula di compensazione più favorevole ai paesi esportatori può giustificarsi sia perchè incita gli esportatori a parteciparvi sia perchè i membri importatori sono, in generale, meno vulnerabili alle conseguenze delle fluttuazioni dei prezzi dei prodotti. Ma quanto più un programma

del genere assume il carattere di veicolo di aiuti per lo sviluppo, tanto più diventa difficile farvi aderire i paesi responsabili del grosso del commercio internazionale del prodotto considerato e tanto più tenderà ad esercitare sul mercato un'azione che potrebbe col tempo non essere favorevole agli esportatori. Tuttavia, nella misura in cui un tale sistema di compensazione riuscirà ad aumentare, da una parte, la stabilità delle entrate valutarie dei paesi esportatori del prodotto e, dall'altra, il suo costo unitario per i consumatori, esso contribuirà utilmente a sostenere lo sforzo di sviluppo dei paesi esportatori e la posizione concorrenziale del prodotto sul mercato mondiale».

#### Lo stato presente del dibattito.

Il Rapporto Crawford è stato discusso alla nona Sessione delle Nazioni Unite per il commercio internazionale dei prodotti di base (CICT) nel maggio 1961. Le questioni sollevate sono state considerate nei due Rapporti del Segretariato discussi a loro volta nella sessione congiunta della CICT e della Commissione della FAO sui problemi dei prodotti di base tenutasi a Roma nel maggio 1962.

La CICT discutendo il primo Rapporto (« stabilizzazione dei proventi d'esportazione mediante un fondo di assicurazione per lo sviluppo ») ha unanimemente convenuto sulla urgente necessità di una azione intesa ad attenuare le ripercussioni della instabilità dei proventi d'esportazione sui paesi esportatori di prodotti di base. Una maggioranza di delegazioni dopo aver riconosciuto la necessità di ulteriori accordi di compensazione finanziaria ha chiesto che qualsiasi meccanismo del genere: 1) consideri le fluttuazioni nei proventi d'esportazione nel loro complesso e non prodotto per prodotto; 2) sia su base mondiale anziché regionale o geograficamente più ristretta; 3) abbia un funzionamento essenzialmente automatico. Altre delegazioni però, non convinte della necessità di un nuovo sistema, hanno invitato a esaminare a fondo la possibilità di adattare quello esistente. Altre ancora hanno ritenuto che sia possibile ovviare all'esigenza delle misure di compensazione mediante un'azione intesa a rimuovere le cause di fondo dell'instabilità. Alcune delle delegazioni che accettano l'esigenza di un meccanismo di compensazione sono favorevoli a un programma di finanziamento automatico del tipo proposto dall'Organizzazione degli Stati americani (OSA), che combina prestiti automatici e rimborso completo entro cinque anni. Secondo i fautori di questa soluzione, i due pregi della proposta OSA sono l'adozione del principio dell'autoliquidazione che stabilisce una

netta distinzione tra commercio e aiuti, e il fatto che, una volta che sia stato creato, il programma non ha più bisogno di stanziamenti annuali.

Di Conseguenza la CICT ha ritenuto che, malgrado l'urgente bisogno di interventi, non era in grado di consigliare l'adozione di particolari misure senza l'ulteriore studio dei vari programmi proposti ed ha pertanto deciso di raccomandare la creazione di un *Technical Working Group* composto dai rappresentanti di Argentina, Australia, Brasile, Ceylon, Francia, Mali, Pakistan, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti, per esaminare i vari programmi e riferire non oltre il 12 gennaio 1963. La raccomandazione è stata accettata e il rapporto del gruppo sarà esaminato dalla CICT nel maggio 1963.

Il secondo Rapporto è stato discusso nella sessione congiunta della CICT e della Commissione della FAO per i problemi dei prodotti di base. Si è generalmente convenuto che un sistema di FAS applicato ai proventi d'esportazione di particolari prodotti va soggetto a gravi limitazioni, amministrative e di altro genere, per cui un meccanismo del genere non si può considerare come una soluzione pratica o desiderabile del problema. Quanto alla possibilità alternativa di un meccanismo di compensazione per particolari prodotti, basato esclusivamente sui prezzi di esportazione, alcune delegazioni hanno ritenuto che tale alternativa sia difficilmente applicabile. Altre delegazioni hanno ritenuto che le difficoltà di funzionamento non siano insuperabili in quanto i prezzi di riferimento si possono aggiustare periodicamente. Tutte hanno comunque convenuto sulla necessità di un ulteriore esame prima di giungere a una decisione.

#### Osservazioni conclusive.

In parte per la loro natura inevitabilmente tecnica e in parte per il fatto che soltanto il Rapporto Crawford è stato finora pubblicato, questi programmi hanno finora ricevuto un'attenzione minore di quella che merita la loro importanza. Sarebbe perciò utile che oltre ai punti sollevati dalle varie delegazioni nelle riunioni del maggio 1962, coloro che hanno esperienza pratica e gli economisti accademici considerassero i pregi dei programmi proposti e delle loro possibili varianti. Tre sono le linee di pensiero che si potrebbero considerare degne di una tale attenzione. Primo, poichè questi programmi non cercano nè di modificare le ragioni di scambio nè di stabilizzare il prezzo o la produzione di mercato, si potrebbe esaminare se il loro funzionamento inciderebbe seriamente sul ruolo degli accordi in materia di prodotti di base e, in caso affermativo,

la natura e la portata di questa incidenza. Secondo, nessuno dei Rapporti ha considerato i benefici che sarebbero goduti dai paesi che ricevono le compensazioni finanziarie. In che misura infatti tali compensazioni, commisurate alla diminuzione dei proventi d'esportazione, variabili e necessariamente differite nel tempo, sarebbero in grado di contribuire al mantenimento di un livello più stabile di spesa pubblica? Quale effetto avrebbe la relativa stabilizzazione dei redditi dei produttori che i governi avessero ottenuto con l'applicazione di tali programmi? Come ha affermato Sir Sydney Caine (7), la superiorità di una situazione di stabilità dei redditi rispetto a una situazione di instabilità per l'incoraggiamento del risparmio e dell'investimento non è stata mai sperimentata. Infine, sarebbe utile che le persone in possesso di esperienza pratica considerassero se tali programmi implicherebbero cambiamenti nei sistemi di mercato e, in caso affermativo, se tali cambiamenti sarebbero utili ai produttori, ai commercianti e ai consumatori. Si potrebbero anche esaminare le implicazioni in materia di scorte e di vendite.

D. J. MORGAN

---

(7) *Instability of Producers' Incomes: A Protest and a Proposal*, in « Economic Journal », settembre 1954.