

LA SVIZZERA DI FRONTE AI PROBLEMI ECONOMICI ATTUALI

Indipendenza e collaborazione

del

dott. Emilio Moser

Vicedirettore della Divisione del commercio

LA SVIZZERA DI FRONTE AI PROBLEMI ECONOMICI ATTUALI

Indipendenza e collaborazione

Conferenza del dott. Emilio Moser, vice-direttore della Divisione del commercio, tenuta a Faido il 16 aprile 1968.

(Corso centrale d'informazione "Esercito e Focolare")

I. Introduzione - Paradossi fittizi

La Svizzera presenta, vista dall'estero, una tale moltitudine di contraddizioni, o di paradossi, che spesso è stata qualificata una "riuscita contro natura". E' un fatto, per esempio, che tutti gli Stati moderni si sono formati nella lotta contro il particolarismo delle parti che li costituiscono. Un autonomista siciliano, alsaziano o katanghese è un cattivo italiano, francese o congolese. In Svizzera, al contrario, siamo anzitutto autonomisti o - secondo la nostra terminologia - federalisti. Infatti la Svizzera è nata e sopravvissuta per il tramite del particolarismo delle parti che la compongono. L'articolo primo della nostra costituzione lo esprime chiaramente in questi termini: "I popoli dei ventidue cantoni sovrani della Svizzera, uniti con la presente alleanza, formano, nel loro insieme, la Confederazione svizzera". I cantoni sono anch'essi formati dai comuni - in tutto oltre tremila - i quali godono a loro volta di una considerevole autonomia.

Un altro paradosso sta nel fatto che un Paese come il nostro, con meno abitanti della sola città di Chicago, possa riunire in una unica collettività coerente diversità di razza, di cultura, di lingua e di confessione: Quattro lingue nazionali, innumerevoli dialetti, diverse confessioni religiose, tre grandi culture dell'Europa occidentale. La spiegazione di questo paradosso va ricercata nel principio federalista che prevede la difesa comune di libertà particolari contro minacce dall'esterno, da una parte, e l'assimilazione d'influenze culturali provenienti dall'estero dall'altra parte. Questo stato di

cose ha permesso al nostro Paese di prendere coscienza di se stesso e di sviluppare il senso dell'interesse e delle responsabilità comuni.

Un altro paradosso, infine, consiste nel fatto che il nostro Paese è, da un lato, strettamente legato al mondo circostante, secondo una linea costante di collaborazione internazionale attiva e costruttiva; dall'altro lato, esso è deciso a mantenere

la sua indipendenza e la sua neutralità armata. Da un canto, i legami che ci uniscono ai nostri vicini europei, nonchè ai continenti extra-europei, sono di carattere politico, intellettuale, culturale ed economico. Dall'altro, la politica d'indipendenza e di neutralità è, da molti secoli, premessa necessaria alla conservazione di una comunità statale così eterogenea.

Se a prima vista il sussistere, nell'esistenza del nostro Paese, di questi due poli diametralmente opposti - indipendenza e collaborazione - possa sembrare paradossale, in realtà essi si completano perfettamente, anzi aumentano reciprocamente la loro efficacia.

Se per noi Svizzeri la comprensione di questa polarità è palese, ciò non è senz'altro il caso per chi vede la nostra situazione dall'estero. La volontà d'indipendenza ci ha portati alla costituzione dello Stato svizzero come lo conosciamo oggi. A tale volontà di indipendenza si aggiunse relativamente presto nella nostra storia, cioè dopo la battaglia di Marignano, la neutralità permanente ed armata. Questo sviluppo si dimostrò come il migliore strumento per mantenere l'indipendenza, sia per motivi interni - coesione degli elementi eterogenei che ho citato -, sia per motivi esterni - interesse delle potenze europee di mantenere, nel massiccio centrale delle Alpi, un elemento di stabilità, saldamente tenuto da una nazione neutrale.

Per questa ragione, la neutralità ha ottenuto ripetute conferme internazionali, diventando cioè un fenomeno universale.

L'altro polo, cioè la solidarietà e la collaborazione alla vita internazionale, non è contrario, ma costituisce un complemento alla nostra indipendenza. Tale complemento ci permette di avere

nella comunità dei popoli un ruolo che altri popoli spesso non avrebbero potuto assumere. Basta citare l'importanza di Ginevra quale centro di vita internazionale e sede di organizzazioni internazionali di ogni genere. Ognuno conosce pure l'attività benefica del Comitato internazionale della Croce Rossa composto, nonostante il suo nome, unicamente da Svizzeri. Ricordo pure le attività di singoli cittadini svizzeri in favore di organizzazioni internazionali. L'importante funzione di Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati è stata rivestita negli ultimi tempi, due volte consecutive, da uno Svizzero. Qualche mese fa, la Svizzera è stata onorata - come forse lo sapete - dalla elezione del nostro Ambasciatore a Londra, Olivier Long, come nuovo direttore generale del GATT, di certo la più importante organizzazione internazionale nel campo economico. L'indipendenza del nostro Paese, cioè la garanzia assoluta che non ci pieghiamo a nessun influsso politico, da qualsiasi parte esso venga, costituisce la solida base alla vasta azione internazionale del nostro Paese.

Naturalmente può essere sollevata la questione di sapere se questo ruolo tradizionale del nostro Paese sia ancora conforme allo spirito dei tempi che corrono. Non sarebbe forse più ragionevole e maggiormente nell'interesse dell'Europa - potremmo domandarci - se utilizzassimo le nostre energie per scopi più alti, come per esempio quello della costituzione di uno Stato federale europeo, piuttosto che usarle per conservare la nostra indipendenza? Noi Svizzeri, per la gran parte, non pensiamo di rinunciare alla nostra indipendenza, nè di lasciare che il nostro Stato si sciolga nel quadro di un complesso più grande. Ciò non significa - tengo a ripeterlo - che noi non si partecipi alle correnti spirituali e politiche che travagliano il nostro vecchio continente. Noi pensiamo piuttosto che non possiamo contribuire in modo migliore all'unità europea, quando forse un giorno sarà stata realizzata, se non con l'apporto di una Confederazione svizzera rimasta fedele alla sua struttura fondamentale.

Quale sia in definitiva la struttura futura dell'Europa, è chiaro che dovrà trattarsi di una costruzione di ampia concezione,

in cui ogni membro della famiglia europea possa trovare il posto adatto. La diversità non è unicamente stata la disgrazia dell'Europa, ma anzi sempre anche la sua gloria. Fintanto che riusciremo a tenere assieme queste molteplicità con uno sforzo minimo e con l'intenzione di realizzare un ordinamento pacifico, avremo certamente dato il massimo per l'affermazione dell'Europa nel mondo. Un Paese quale il nostro, così strettamente collegato con quelli che gli stanno attorno, è certo pronto con intima convinzione, e senza che debba smentirsi, a contribuire alla realizzazione di questo scopo finale.

In nessun campo i legami della Svizzera con il mondo intero sono così evidenti - e contemporaneamente così essenziali per noi - come in quello del commercio internazionale. La Svizzera è stata fino alla prima metà del secolo scorso il paese più sottosviluppato d'Europa. Se oggi essa appare quale Paese agiato, anzi come uno dei più ricchi del mondo, ciò deriva da fattori diversi; soprattutto lo dobbiamo però ad un'industrializzazione generale ed al fatto che esportiamo in quantità ^{molto} rilevante i prodotti del nostro lavoro. Circa un terzo della nostra produzione nazionale prende regolarmente la strada verso l'estero e ciò non soltanto in Europa, ma in tutto il mondo. Un terzo delle nostre esportazioni varca i confini dell'Europa. Giustamente l'esportazione può essere considerata l'elemento vitale dell'economia svizzera. Essa ha fatto della Svizzera un Paese tipicamente basato sul mercato mondiale, occupando fra i circa 130 membri della famiglia dei popoli il dodicesimo rango in cifre assolute. Per un Paese con meno di 6 milioni di abitanti, ciò costituisce una notevole realizzazione. Basta menzionare che il commercio estero svizzero raggiunge circa la metà di quello dell'Unione sovietica.

Non c'è quindi da meravigliarsi che la Svizzera abbia sempre dimostrato il più vivo interesse per tutti i tentativi di liberare il commercio mondiale da barriere inutili e di organizzarlo su basi stabili e liberali.

Dopo questa introduzione generale passerò, nel mio esposto sulla politica economica della Svizzera nel contesto della sua posizione

di Stato indipendente e neutro, ad una rapida analisi delle nostre relazioni economiche con i Paesi dell'Est, della nostra situazione in rapporto all'aiuto ai Paesi in via di sviluppo e, infine, del vasto problema dell'integrazione europea.

II. Neutralità e commercio con i Paesi a economia pianificata

Alcuni anni fa è sorta, soprattutto nella Svizzera tedesca, una controversia concernente gli scambi commerciali con i paesi comunisti. Le cause di tale controversia, sostenuta dalle passioni della gioventù, erano comprensibili: sentimento di paura davanti al potenziale bellico e industriale della Russia; opposizione a regimi totalitari. Il Consiglio federale ha quindi dovuto usare tutta la sua opera di persuasione per far comprendere che la creazione di un muro economico in Svizzera non è il mezzo più indicato di lotta. Infatti, in tempo di pace, l'attitudine di un paese neutro non può essere altro che il mantenimento dell'universalità delle sue relazioni - diplomatiche, culturali e commerciali - nei confronti di tutti i paesi, indipendentemente dalle loro dottrine politiche. La politica di stretta neutralità deve ignorare sentimenti e reazioni emotivi. Non è in nessuno modo concepibile che un paese libero e neutro conformi la sua linea di condotta al sistema totalitario al quale è fundamentalmente opposto. Declinando tali contatti non saremmo fedeli alla nostra politica di neutralità universale. D'altra parte, l'atteggiamento economico di un cittadino, di un'azienda o di un'organizzazione privata non è determinato tanto dalla neutralità, quanto dal loro comportamento nel campo spirituale e morale. La libertà è garantita a quel cittadino che la utilizza per effettuare del commercio con i Paesi dell'Est nel quadro delle relazioni contrattuali esistenti, e che per questo non deve essere discreditato o tantomeno impedito al mantenimento di tali relazioni. Se dovessimo scostarci da questo principio di universalità delle nostre relazioni internazionali, arrischierebbero di venir meno al nostro ruolo di mediatore internazionale. Del resto, il volume dei nostri scambi con l'Est è minimo (ca. 3 % contro ca. 10 % prima della guerra) e si trova al di sotto della media europea.

Concluderei perciò questo capitolo con la constatazione che la nostra politica di neutralità e indipendenza esige, per lo Stato, il mantenimento dell'universalità delle nostre relazioni commerciali e, per l'individuo, la libertà di farne uso, se lo desidera.

III. Neutralità e aiuto economico ai Paesi in via di sviluppo

Nel campo dell'aiuto economico e finanziario in favore dello sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati, chiamati a torto o a ragione "in via di sviluppo", tocchiamo brevemente un altro capitolo dove l'influenza della nostra politica di neutralità gioca un ruolo importante.

La struttura della comunità internazionale è formata oggi da circa 130 Stati, dei quali circa la metà hanno acceduto all'indipendenza dopo l'ultima guerra. Tutti si trovano in una situazione di sottosviluppo pronunciato.

Uno dei problemi maggiori della nostra epoca è quello di por fine, o almeno di cercare di mettere fine, al sottosviluppo del 70 % della popolazione mondiale per il tramite di una assistenza economica, finanziaria e tecnica adeguata ed efficace.

Non c'è dubbio che l'aiuto ai paesi sottosviluppati è stato ed è in parte forse ancora utilizzato quale strumento della guerra fredda nella lotta ideologica che si svolge tra il blocco comunista e quello cosiddetto capitalista. Ora, la situazione del nostro Paese, il suo statuto di neutralità, la sua politica indipendente, l'universalità dei suoi scambi ed il fatto di non aver posseduto colonie, gli permettono di fornire un aiuto disinteressato. Nonostante i nostri mezzi modesti e la grande vastità del problema possiamo rendere, anche in questo campo, dei servizi maggiori come intermediari e consiglieri. Inoltre dovremo, conformemente alle direttive fissate in sede internazionale, aumentare sensibilmente il nostro contributo diretto nei tre campi dell'aiuto allo sviluppo: tecnico, economico e finanziario, tanto sul piano bilaterale che su quello multilaterale.

Su pressione politica dei paesi in sviluppo è stata creata, nel 1964, una nuova organizzazione mondiale, chiamata UNCTAD, che si occupa - in collaborazione con altre associazioni esistenti (Banca mondiale, Fondo monetario internazionale, ONU, FAO, ECOSOC, ecc.) - di tutti i problemi relativi allo sviluppo economico.

Si tratta per esempio, di normalizzare i prezzi delle materie prime e dei prodotti tropicali con accordi internazionali sui prodotti base. Si tratta, inoltre, di diversificare la produzione e di promuovere l'industrializzazione. Si tratta pure di aprire i nostri mercati ai prodotti fabbricati da tali Paesi, nonchè di aiutarli a smerciare i loro prodotti. Si tratta di fornire aiuti tecnici, economici e finanziari per giungere, con gli anni, alle finalità previste.

IV. La neutralità e l'integrazione europea

Il problema dell'integrazione militare e politica della Svizzera si pone soltanto indirettamente e soprattutto sotto l'aspetto dell'appartenenza "morale" del nostro Paese al mondo libero. La Svizzera allaccia infatti le sue relazioni con la Comunità economica europea, detta anche Mercato comune o MEC, specialmente nel campo del mercato europeo. Si tratta qui dell'incontro della neutralità classica con l'integrazione economica, vale a dire la soluzione del problema della compatibilità della nostra politica, basata sulla neutralità, con gli sforzi di integrazione in atto presso i sei paesi che costituiscono la cosiddetta piccola Europa.

Per meglio comprendere la situazione attuale, devo risalire all'evoluzione economica e politica del dopoguerra, citando in succinto qualche punto di riferimento.

Anzitutto, per ciò che concerne la collaborazione internazionale sul piano mondiale, l'organizzazione la più vasta è stata creata nel 1945 con la Carta dell'ONU. L'adesione della Svizzera all'ONU è stata ritenuta incompatibile con la sua neutralità perpetua. Il fallimento della neutralità differenziale

della Società delle Nazioni Unite nell'anteguerra e le difficoltà relative alle sanzioni dell'ONU verso la Rhodesia ci invitano alla prudenza.

Niente s'opponne, per contro, all'adesione della Svizzera alle organizzazioni specializzate dell'ONU, in particolare a quelle di carattere economico, come per esempio la FAO a Roma, l'UNCTAD a Ginevra o l'UNIDO a Vienna.

Di interesse primordiale per i nostri problemi è l'accessione della Svizzera al GATT (General Agreement of Tariffs and Trade), questa piattaforma internazionale di negoziati tariffari e commerciali sorta nel 1947 dalla "Charte" di Avana. Anche il GATT ha la sua sede in Svizzera, e precisamente a Ginevra. Il compito principale del GATT è stato, fin dalla sua fondazione nel 1947, l'organizzazione di grandi conferenze multilaterali di carattere doganale e commerciale. Sei conferenze del genere hanno avuto luogo fino ad oggi, l'ultima delle quali è di gran lungo la più famosa e proficua, il Kennedy-Round, durato cinque anni e concluso con successo il 30 giugno dello scorso anno. Ritornerò ancora su questo vasto negoziato in seno al GATT, che rappresenta il più notevole risultato della politica commerciale universale.

Cronologicamente, infatti, il GATT era stato posto al secondo piano nei primi anni del dopoguerra, il primo essendo stato riservato alla riorganizzazione dell'Europa, nell'ambito di una cooperazione regionale.

La liberalizzazione regionale del commercio si limita a concentrare i suoi sforzi per ottenere risultati fra il numero più o meno grande di Paesi che fanno parte della regione, lasciando da parte il resto del mondo. La cooperazione economica europea si è concretizzata con la creazione, nel 1948, dell'OECE (Organizzazione europea di cooperazione economica). La partecipazione della Svizzera all'OECE non ha sollevato problemi maggiori in riguardo alla neutralità.

L'OECE ha compiuto un'opera magistrale nella liberalizzazione degli scambi: eliminazione delle restrizioni quantitative all'importazione; restituzione di trasferimenti invisibili; liberalizzazione

del servizio dei pagamenti per il tramite dell'Unione europea dei pagamenti e in seguito con l'Accordo monetario europeo, il quale ha coronato gli sforzi dell'OECE con la reintroduzione, nel 1950, della convertibilità totale delle principali monete europee.

Ma avvenimenti di tutt'altro ordine hanno esercitato un'influenza decisiva sulla collaborazione economica europea, cioè l'idea di creare un'unità europea per farne una forza politica, militare ed economica, seguendo l'esempio degli Stati Uniti e dell'URSS.

Un piccolo vago tentativo di creare un legame d'incontro tra governi e parlamenti europei è rappresentato dal Consiglio dell'Europa, creato a Strasburgo poco dopo la guerra. Questo Consiglio non è nè un'alleanza militare, nè un'alleanza politica, nè una istituzione sopranazionale. La sua decisione non ha che carattere di raccomandazione, senza alcun obbligo per i governi dei Paesi membri. La Svizzera poteva perciò senz'altro farne parte.

Mentre questo Consiglio non è rimasto che una piattaforma di discussioni parlamentari senza effetti, l'anno 1951 ha visto nascere la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), fondata dalla Germania, Francia, Italia e dai tre paesi del BENELUX. Gli Stati membri hanno delegato a questa Comunità dei poteri legislativi ed esecutivi sulla base della sopranazionalità, poteri pertanto limitati al settore del carbone e dell'acciaio.

Incoraggiati dal successo della CECA, questi sei Paesi hanno deciso, nel 1964, di costituire la Comunità di difesa che avrebbe dovuto rappresentare l'Europa unita in seno alla NATO. Questo tentativo di integrazione militare è fallito con il rifiuto di ratifica da parte della Francia. Dopo il fallimento di questa Comunità di difesa, gli uomini di Stato europei (De Gasperi, Monnet, Schumann, Spaak) si ^{sono} lanciati a gonfie vele nell'economia con la creazione, nel 1957, della Comunità economica europea (CEE) sulla base di un mercato comune.

Conoscete, suppongo, i principi generali del Trattato di Roma che sono alla base del MEC:

All'interno del mercato stesso:

- eliminazione graduale dei dazi doganali e istituzione progressiva di un'unione doganale totale; eliminazione di tutte le altre restrizioni agli scambi; abolizione degli ostacoli alla libera circolazione della mano d'opera e di capitali; unificazione delle legislazioni sociali e fiscali; politica agricola comune; politica comune dei trasporti, dell'energia, ecc.

Verso l'esterno:

- tariffa doganale comune; creazione all'interno dei sei Paesi membri di un'unica barriera doganale.

Per raggiungere questi obiettivi, i sei Paesi non hanno scelto la collaborazione tra Stati nazionali e indipendenti, come era stato il caso in seno all'OECE, ma bensì la creazione d'istituzioni sopranazionali dotate di potere di decisione: Assemblea europea, Consiglio dei ministri, Commissione europea e Corte di Giustizia.

Anzitutto questa sopranazionalità dei poteri spiega che il Mercato comune è ben più di una sola creazione progressiva di un mercato unico; essa rappresenta, invece, quasi la preparazione di un'unificazione politica. L'unione doganale e l'unione economica erano previste in funzione di un'ulteriore unione politica. Lo scopo era chiaro, ma i mezzi per arrivarci non erano e sono ancora definiti. E' un po' come il missile lanciato da Cap Canaveral che, dopo x mesi, deve passare a 16 chilometri dal pianeta Venere. L'Europa integrata è un pianeta meno lontano, ma appena meglio conosciuto, e comporta altrettanti rischi di deviazione in riguardo ai pronostici.

Non si esagera dicendo che il MEC è sorto in un momento di imbarazzo politico, dopo il naufragio della Comunità europea di difesa e in seguito all'inefficacità evidente del Consiglio dell'Europa di Strasburgo. La politica estera e la difesa sono in genere quegli elementi che - a quanto pare - devono necessariamente essere unificati per arrivare alla creazione di un nuovo Stato. I tempi però non sembravano abbastanza maturi per una simile impresa. D'altra parte, gli strumenti economici dell'azione politica o militare si sono rivelati di grande importanza. Se essi siano da soli sufficienti per poter arrivare alla costituzione di uno Stato, è una questione che deve per ora - nonostante l'evidente successo del MEC - rimanere aperta. Ad ogni modo l'origine delle comunità europee, il MEC, la CECA e l'EURATOM, la cui unificazione è stata iniziata con la recente fusione dei loro organi esecutivi, deve essere ricercata in questa deviazione su mezzi economici per l'ottenimento di fini politici, dopo che i mezzi politici si erano dimostrati inadatti a quell'epoca.

Vista dall'esterno, la creazione del MEC aveva per conseguenza una discriminazione di tutti i paesi non partecipanti, dato il sorgere di barriere che intralciavano (e intralciano tuttora) il loro commercio con la nuova comunità, mentre sparivano quelle che esistevano negli scambi tra i Paesi membri della comunità in parola.

La reazione dei paesi terzi è stata immediata. Essa si è manifestata principalmente in due forme: la creazione dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e l'organizzazione di due successive conferenze doganali e commerciali del GATT: il Dillon-Round ed il Kennedy-Round.

La Svizzera ha preso parte attivamente ai lavori svolti in questi anni decisivi per l'avvenire del commercio europeo. Alta, anzi altissima, era la posta in gioco. Basandoci sulle ripetute assicurazioni dei futuri membri del MEC, avevamo inizialmente sperato che sarebbe stato possibile riunire in una grande zona di libero scambio industriale i paesi membri del MEC e quelli che non ne avrebbero fatto parte, i quali partecipavano altresì tutti insieme all'Organizzazione europea di cooperazione economica (l'OECE). Per quasi due anni si

è lavorato intensamente in seno all'OECE per raggiungere questo scopo ed il successo pareva imminente, quando il "No" del MEC, sotto l'influenza della Francia, fu espresso chiaramente negli ultimi giorni del 1958. Sono stati di nuovo motivi politici che provocarono anzitutto questa decisione. Alcuni mesi prima, in Francia, il potere era stato assunto dal regime che ancora oggi ne guida con mano ferma le sorti. Con sorpresa di molti, questo nuovo regime non aveva rinnegato il Trattato di Roma, ma pensava piuttosto di trovarvi la prefirgurazione di un'Europa politica, secondo il proprio schema, cosa che avvenimenti recenti ci confermano essere tuttora il caso. I fautori dell'Europa federale con organizzazione sopranazionale hanno accolto anch'essi con un sentimento di sollievo il fallimento della "Grande zona europea di libero scambio", poichè lo scopo preminente-mente politico dei loro sforzi non veniva con ciò compromesso da convenzioni di carattere esclusivamente commerciale. Non è forse ancora oggi così che le Comunità europee chiedono, quale premessa indispensabile all'adesione di nuovi membri, un riconoscimento delle finalità politiche del Trattato di Roma? Politica qui e politica là.

E così, a sette paesi non membri della Comunità (Gran Bretagna, Svezia, Norvegia, Danimarca, Austria, Portogallo e Svizzera) non è rimasto altro che dedicarsi alla costituzione, non della "Grande", bensì della "Piccola" Zona di libero scambio, l'AELS. Essa è stata creata con la firma della Convenzione di Stoccolma nel 1960.

La Svizzera è stata, con la Gran Bretagna e la Svezia, il Paese che maggiormente ha appoggiato la costituzione dell'AELS. Sarebbe infatti stato irragionevole assistere senza batter ciglio alla creazione del Mercato comune ed attendere nell'isolazionismo il momento in cui, forse, sarebbe stato possibile ottenere un allargamento del MEC. Era indicato fare nel frattempo qualcosa di utile e creare fra i Sette - ai quali si aggiunse ben presto la Finlandia quale membro associato - una zona di libero scambio industriale. L'AELS non vuole essere fine a se stessa, ma un mezzo per raggiungere lo scopo di facilitare l'unione dei due gruppi MEC e AELS. Il Consigliere federale Schaffner l'ha denominata caratteristicamente:

"Un esercizio di integrazione in anticamera".

Qual'è la situazione attuale del problema dell'integrazione?

Il MEC ha sopravvissuto ad una serie di crisi, di cui l'ultima ha trovato la sua : soluzione nel compromesso di Lussemburgo nel gennaio 1966. Tale compromesso non ha cambiato il testo del Trattato di Roma, ma bensì la sua applicazione. L'integrazione politica è stata rinviata se non alle calende greche, almeno "ad calendas galli-cas". La possibilità di costituire rapidamente un'Europa politicamente unita si è rilevata irrealistica, grazie al Generale de Gaulle. Senza pregiudicare l'avvenire, si può constatare che l'unione economica non conduce automaticamente all'unione politica.

L'unione economica dell'Europa resta invece una meta realistica. In questo campo il MEC si è notevolmente consolidato. L'unione doganale integrale, cioè l'eliminazione totale dei dazi all'interno del mercato e la messa in vigore integrale della tariffa esterna unica, sarà raggiunta fra circa due mesi (1^o luglio). L'organizzazione agricola comune abbraccerà, alla stessa data, il 90 % del commercio agricolo.

Meno avanzata è l'unione economica. La politica del commercio estero, l'armonizzazione delle imposte, dei trasporti, della legislazione sociale, ecc. si trovano ancora in esame, ma saranno realizzabili nel corso dei prossimi anni.

Per quanto concerne l'AELS, essa ha raggiunto, già a fine 1966 - cioè con tre anni di anticipo - i suoi obiettivi interni senza conseguenze negative. Al contrario, la creazione di un unico mercato industriale senza barriere doganali di 100 milioni d'abitanti si è dimostrata conveniente per tutti i suoi membri. Il commercio fra i Paesi dell'AELS si è notevolmente sviluppato, anzi raddoppiato.

Certo, si è dovuto rinunciare ad una intesa generale tra l'AELS e il MEC, le divergenze sui metodi d'integrazione europea essendo troppo grandi. Per contro si sono intraprese nuove iniziative d'avvicinamento. Prima l'Austria, che ha negoziato inutilmente durante quattro anni per un regolamento d'associazione col MEC. In seguito

la Gran Bretagna ed i paesi scandinavi che a loro volta non hanno ottenuto il successo sperato; fatto che peraltro non ci ha sorpreso molto. Dopo il fallimento della domanda d'accessione britannica, sono state studiate nuove formole: il piano Benelux, il piano franco-germanico e, per menzionarli tutti, il piano Fanfani, il quale è un compromesso fra i due precedenti. Tutti questi progetti non prevedono un allargamento del MEC, ma diverse soluzioni intermedie. Maggiore il numero dei piani, e minori le probabilità di accettazione di uno di essi. A nostro giudizio non vi è per il momento possibilità alcuna di soluzione a breve scadenza.

Questa situazione ha ridato all'AELS, alla quale un anno fa la stampa aveva già predetto la dissoluzione, tutta la sua importanza. Oggi, gli stessi Britannici e Danesi, che avevano già più o meno voltato le spalle all'AELS, propongono di intensificare questa associazione per farne un blocco economico rilevante. Quindi l'AELS viene rilanciata.

Se l'AELS è stata una delle maggiori reazioni alla creazione del MEC, un'altra reazione - non meno importante - è venuta da oltreoceano.

La politica degli Stati Uniti segue due direzioni nei confronti dell'evoluzione in Europa. Dapprima essa desidera che l'Europa occidentale si unifichi in uno Stato federale, o comunque in una forma di Stato, per poter parlare con un'unica voce ("Europe speaking with one voice") quale più fedele alleato dell'America nel vecchio continente (concetto basilare della politica estera americana). La politica americana ha sempre avuto la tendenza a semplificare, fatto che corrisponde alla formazione intellettuale americana che è andata creandosi nei vasti spazi del nuovo mondo. Il governo americano non desidera essere costretto ad occuparsi delle molte singole opinioni esistenti in Europa; esso è perciò deciso partigiano di un nuovo grande Stato europeo più di quanto non lo siano molti Europei stessi.

In correlazione con l'appoggio incondizionato all'unificazione dell'Europa, Washington chiede con la stessa insistenza una compensazione di carattere economico. L'America è senz'altro del

parere che l'Europa, in via di unificazione, prenda la forma di un grande mercato, liberato da ogni ostacolo. Gli Americani pensano però che questa nuova grande area economica debba applicare una politica liberalista, aperta a tutto il mondo, senza intralciare oltre misura le esportazioni americane. Questo è, per così dire, il "prezzo" economico chiesto dall'America per l'appoggio all'unificazione politica dell'Europa.

Questa linea direttiva della politica americana si è concretizzata nell'iniziativa presa dagli Stati Uniti per le due ultime grandi Conferenze doganali e commerciali, che hanno avuto luogo in seno al GATT, e precisamente il Dillon-Round nel 1959 e il Kennedy-Round nel 1962. Il Dillon-Round era esclusivamente adattato alla Comunità dei Sei ed anche le finalità - una riduzione delle tariffe doganali del 20 % da ambo le parti - erano modeste; i risultati lo sono stati ancor più, in quanto è stata raggiunta soltanto una diminuzione delle tariffe doganali nella misura media del 10 %. L'iniziativa per il Kennedy-Round derivava per contro dalla premessa che il MEC, con l'adesione della maggior parte degli altri Stati europei, si sarebbe ingrandito al punto da diventare un mercato senza barriere doganali ancor più vasto degli Stati Uniti, comprendente ben 300 milioni di abitanti. Non dobbiamo infatti dimenticare che proprio allora, nel 1962, era stata presa in esame la prima domanda di adesione della Gran Bretagna e di altri Paesi dell'AELE e che era opinione generalmente diffusa che le trattative sarebbero state coronate da successo. Di conseguenza il provvedimento legislativo che il Presidente americano Kennedy aveva domandato al Congresso americano per i negoziati, e che aveva poi ottenuto nell'ottobre 1962 - il cosiddetto "Trade Expansion Act" -, autorizzava persino i delegati americani a negoziare una franchigia doganale assoluta dovunque il MEC allargato e gli Stati Uniti detenessero l'80 % o più del commercio mondiale.

Il veto del Presidente della Repubblica francese del gennaio 1963 all'adesione britannica al MEC non ha influenzato la politica americana al punto da rinunciare a quanto previsto nel Kennedy-Round, ma ne sono stati limitati in parte gli scopi perseguiti. Si è così

proposto di seguire come linea direttrice una riduzione del 50 % delle tariffe doganali per prodotti industriali; nel campo dei prodotti agricoli, invece, dove i dazi non sono determinanti, si è proposto di perseguire con la stessa energia lo scopo di creare condizioni notevolmente più favorevoli per lo smercio di questi prodotti. Il programma del Kennedy-Round prevedeva inoltre l'abolizione o la diminuzione degli ostacoli non tariffari quali le pratiche restrittive antidumping. Il Kennedy-Round doveva inoltre favorire il commercio dei paesi in via di sviluppo, chiedendo uno sforzo particolare alle nazioni altamente sviluppate, senza che ci si dovesse aspettare analoghe concessioni dal cosiddetto Terzo Mondo. Questo è stato lo schema di base del Kennedy-Round al quale hanno dato il loro accordo gli altri Stati partecipanti, cioè i Paesi altamente sviluppati del mondo occidentale. Del resto il numero di questi paesi e gruppi di paesi con partecipazione attiva è stato molto esiguo: il MEC, la Gran Bretagna, il Giappone, i quattro Paesi scandinavi e la Svizzera. Questi Paesi e gli Stati Uniti si sono così fatti paladini di un'impresa che può essere definita di integrazione economica universale sulla base della clausola della nazione più favorita, in contrapposto all'integrazione economica regionale, come quella propugnata dal MEC e dall'AELS.

Meraviglia il fatto che, nonostante i frequenti momenti altamente drammatici e le crisi che parevano insolubili, e dopo sforzi durati cinque anni, si sia riusciti a portare a termine il Kennedy-Round rimanendo quasi esclusivamente fedeli a questo schema iniziale. Sorprendono poi ancora di più i risultati estremamente positivi che sono stati raggiunti.

A causa della situazione particolare in cui si è svolto il Kennedy-Round, questi successi hanno un doppio significato. Innanzitutto hanno permesso di realizzare lo scopo originario dei negoziati che era quello di ottenere una liberalizzazione degli scambi, specialmente tra l'America e l'Europa. Inoltre, non essendo stato possibile fino ad oggi allargare il MEC, il Kennedy-Round si è rivelato un ottimo mezzo per diminuire sensibilmente le discriminazioni tra i due gruppi

economici europei, il MEC e l'AELS, anche se non è stato possibile eliminarle completamente. Perciò proprio nel momento in cui in seno alle due organizzazioni viene realizzata l'abolizione integrale dei dazi doganali, quando cioè il fossato di carattere doganale che separa i due gruppi è diventato più profondo, i risultati del Kennedy-Round vengono in un certo senso a colmare questo fossato. La necessità di mantenere ed intensificare le correnti commerciali tradizionali in Europa non è con ciò definitivamente risolta, ma ha perso tuttavia una parte della sua acuità.

Passo oltre ai singoli risultati del Kennedy-Round, ma vorrei tuttavia far rilevare che se essi sono spettacolari nel settore industriale, essi lo sono molto meno in quello dei prodotti agricoli. Notevole è perciò la delusione dei grandi paesi agricoli quali il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda. L'ora non è ancora giunta per la realizzazione di ambiziosi progetti di organizzazioni agricole comuni su scala mondiale.

V. Conclusioni: Sommario della nostra politica di fronte ai problemi economici attuali

Per concludere il mio esposto, mi sia ancora permesso di fare il bilancio della politica che adottiamo noi, amministrazione e governo svizzero, di fronte alla situazione attuale che ho cercato di mettere in risalto il meglio possibile. La presenterò sotto forma di un trittico.

1. Il primo scompartimento concerne le nostre relazioni con la CEE. Vorrei far osservare anzitutto che spesso si è esagerata la portata delle discriminazioni tariffarie che sopportiamo da parte del MEC. Il pericolo di sopravvalutare i vantaggi di una partecipazione urgente al MEC risiedono meno nell'economia svizzera, fiduciosa in se stessa, quanto nell'opinione pubblica, dove constatiamo una certa disproporzione tra ideologie e realtà. Ora, la discriminazione tariffaria si ridurrà dopo il successo del Kennedy-Round, grazie al quale una tappa verso relazioni di coesistenza pacifica è stata superata. Il problema dell'integrazione europea però sussiste. L'Europa è una e sarebbe

ora di por fine alle lotte dogmatiche per risolvere i problemi pratici e sopprimere una divisione contro natura, sfavorevole agli interessi dell'economia europea in generale. Si dovrebbe perciò logicamente ~~sopprimere l'ascendente della politica sull'economia e risolvere~~ questioni politiche unicamente con mezzi politici e problemi economici soltanto con nuove formole di mercato europeo allargato.

Sfortunatamente non siamo ancora a questo punto. Nell'attesa di trovare una possibile soluzione istituzionale, senza sacrificare la base delle nostre strutture interne e l'elemento maggiore della nostra politica - la neutralità -, regoliamo le nostre relazioni con la CEE dal punto di vista pratico, pragmatico e dinamico. Le nostre relazioni con la Commissione del MEC sono ottime. L'epoca dove la neutralità era ritenuta un peccato mortale sembra superata. Ci resta perciò il pragmatismo, sotto il quale comprendo una collaborazione la più intensa possibile per regolare i nostri problemi di reciproco interesse. E' un lavoro silenzioso, discreto, paziente e tenace.

2. Il secondo scompartimento concerne la continuazione della nostra collaborazione regionale in seno al gruppo che abbiamo contribuito a costituire, l'AELS. Non se ne parla molto. E pertanto lo smantellamento tariffario e l'accesso libero al mercato britannico, in precedenza solidamente protetto, è di un interesse particolare per i piccoli paesi come il nostro.

3. Il quadro centrale del mio trittico si riferisce alle relazioni economiche sul piano mondiale, tanto con i paesi sviluppati del mondo occidentale (Stati Uniti, Canada, Giappone, ecc.) quanto coi paesi a economia pianificata e quelli del Terzo mondo in via di sviluppo.

E' chiaro che, per il nostro Paese, l'integrazione regionale non può costituirsi alle spese delle nostre relazioni economiche sul piano mondiale. E' indispensabile che ^{nè} gli Stati Uniti, nè l'Europa, abbandonino l'idea della liberalizzazione del commercio internazionale, con la meta finale di stabilire un mercato di prodotti industriali libero da qualunque intralcio e di trovare un regolamento nel campo agricolo che permetta ai paesi industriali di mantenere

una certa produzione agricola garantendo ai paesi agrari un accesso ai loro principali prodotti. E' questo l'obbiettivo essenziale del GATT ed il suo compito principale per gli anni a venire, dopo aver messo in opera integralmente, forse anche in maniera accelerata, i risultati del Kennedy-Round.

Per quanto riguarda le difficoltà particolari dei paesi in via di sviluppo, nostri futuri clienti potenziali, gli sforzi effettuati e da effettuare in seno all'UNCTAD - che ha appena terminato la sua seconda conferenza mondiale a Nuova Delhi - nonché entro le altre associazioni internazionali competenti (UNIDO, FAO, Banca mondiale, GATT, ecc.) dovrebbero col tempo ben ottenere qualche risultato.

Ho tentato di dimostrare che la Svizzera è pronta a contribuire, modestamente, alla promozione e liberalizzazione degli scambi, nonché alla cooperazione tanto regionale quanto mondiale. Indipendenza politica e neutralità da una parte, collaborazione internazionale, europea o mondiale, dall'altra - ripeto - non sono per noi in contrasto.

Abbiamo messo in opera tutto per evitare un isolamento economico. Una cosa è certa: la grande maggioranza del popolo svizzero preferisce ancora l'isolamento invece della rinuncia alle nostre strutture democratiche, alla nostra indipendenza e alla neutralità. Non siamo pronti a scambiare un'integrazione europea contro una disintegrazione svizzera.
